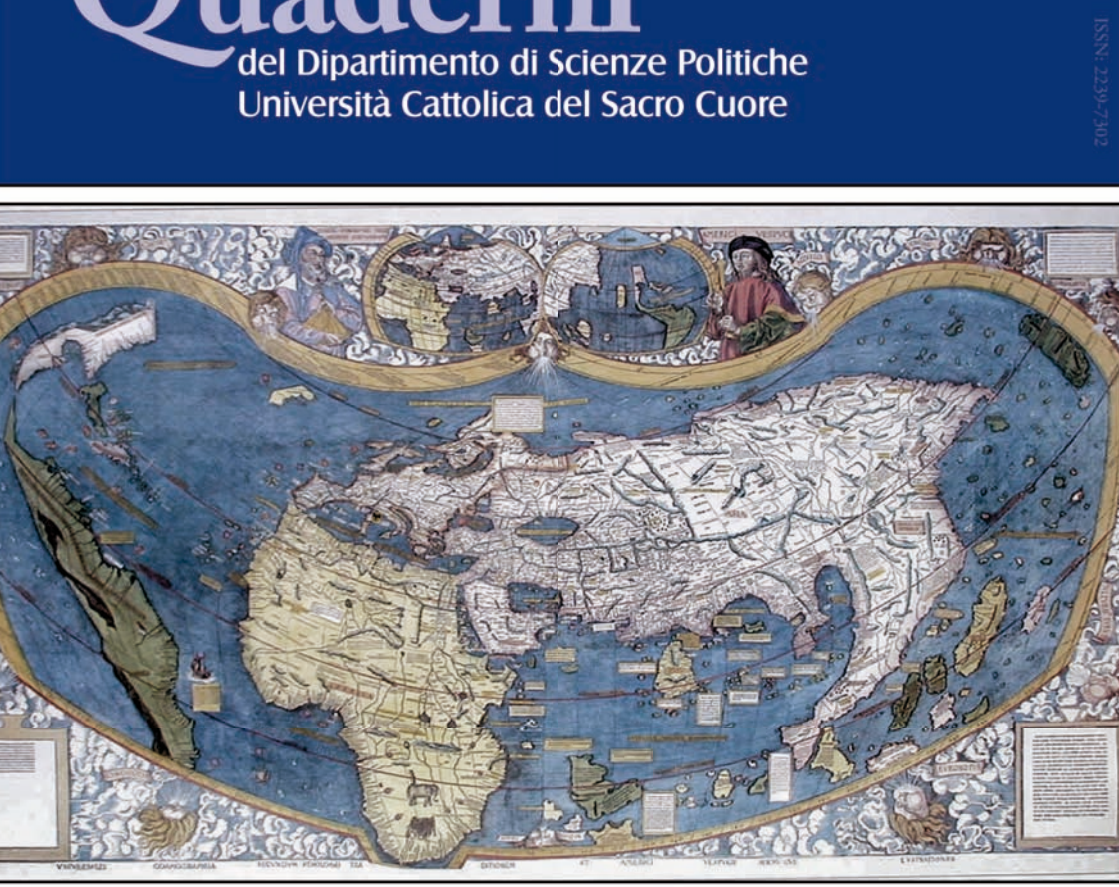
Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

1

2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

1

2011

Quaderni
del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 1/2011
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

Segretario di redazione
Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:
on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 06 W 03309 03200 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2011 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.educatt.it/libri*

ISBN: 978-88-8311-852-4
ISSN: 2239-7302

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze
La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.....5

Parte I
Atti del Convegno
L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico
Università Cattolica del Sacro Cuore – 7 aprile 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche.....11

Discorso introduttivo dell'Ambasciatore Claudio Bisogniero, Segretario Generale Delegato della NATO.....15

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO.....23
di Massimo de Leonardis

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico.....47
di Giancarlo Aragona

I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo.....53
di AntonGiulio de' Robertis

La riforma dei comandi militari della NATO.....63
di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

Le forze terrestri della NATO.....69
di Antonio Li Gobbi

Le forze navali della NATO.....81
di Pier Paolo Ramoino

Le forze aeree della NATO.....91
di Maurizio Lodovisi

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero 105
di Fabrizio Parrulli

La NATO: i suoi punti di forza e i suoi problemi 113
di Carlo Cabigiosu

L'Alleanza Atlantica: le ragioni geopolitiche,
il nuovo Concetto Strategico, l'intervento in Libia 121
di Carlo Jean

Parte II
Miscellanea

NATO: The Management of Diversity.....139
di Federico Romero

L'immigrazione clandestina via mare: problematiche
giuridiche e operative 151
di Raimondo Pollastrini

The State and the Churches in Germany: A Story
of Competition and Conciliation 167
di Michael Germann

Gli Autori.....185

*Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica
del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza* 189

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983, vanta quasi trent'anni di vita. Conta attualmente ventiquattro membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Borsisti post-dottorato, Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche; inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo Allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Per la didattica i membri Dipartimento sono inquadrati in massima parte nella Facoltà di Scienze Politiche, ma anche nelle Facoltà di Economia, di Lettere e Filosofia, di Scienze linguistiche e Letterature straniere e di Sociologia.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di san Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardenter concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- Il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza.
- Lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline.
- L'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche.
- La realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto, dopo attenta riflessione, a iniziare la pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gran parte di questo primo numero comprende gli Atti del Convegno di studi organizzato dal Dipartimento il 7 aprile 2011 sul tema *L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico*. A essi si aggiungono tre contributi derivanti anch'essi da iniziative del Dipartimento: un'efficace sintesi sui riflessi per la NATO delle crisi tra le due sponde dell'Atlantico durante e dopo la Guerra Fredda, una conferenza del Comandante Generale della Guardia Costiera sulle problematiche giuridiche e operative del contrasto all'immigrazione clandestina via mare, tenuta il 10 dicembre 2009, e, infine, la sintesi conclusiva del seminario sui rapporti tra Stato e Chiese in Germania, tenuto il 25 e 26 ottobre 2010 dal Prof. Michael Germann nel quadro della collaborazione istituzionale tra la sua Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Halle-Wittenberg, in Germania, e la nostra Facoltà di Scienze Politiche.

Il secondo *Quaderno* sarà pubblicato entro il corrente anno solare e conterrà, tra l'altro, gli Atti del Convegno di studi del 10 maggio 2011 sul tema *150 anni di Unità d'Italia: aspetti istituzionali*.

PARTE I

ATTI DEL CONVEGNO

L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico

– Università Cattolica del Sacro Cuore –
7 aprile 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche

Il convegno s'inserisce in una tradizione consolidata di studi sulla sicurezza internazionale condotti dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore con il sostegno della Divisione Diplomazia Pubblica della NATO che, negli anni più recenti, oltre ad altre iniziative, ha visto l'organizzazione dei seguenti convegni internazionali: *La NATO e le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia* (2006), *L'Italia, la NATO e le Peace Support Operations: storia e problemi* (2008), *1949-2009: sessant'anni di Alleanza Atlantica fra continuità e trasformazione* (2009), *Afghanistan e oltre: la NATO verso un nuovo Concetto Strategico* (2010). Di tutti questi convegni sono disponibili, integralmente o limitatamente ad alcuni testi, gli Atti, a stampa o sulla pagina *web* del Dipartimento. Gli ultimi convegni si sono avvalsi dell'apprezzato patrocinio del *NATO Rapid Deployable Corps (Italy)*, del Centro Alti Studi per la Difesa e del Comando Militare Esercito Lombardia.

Caratteristica degli studi condotti dal Dipartimento di Scienze Politiche è di coniugare un rigoroso approccio scientifico interdisciplinare con un'attenzione critica alla realtà attuale. In quest'ottica, i convegni sulla NATO hanno sempre prestato particolare attenzione alla dialettica tra continuità e trasformazione di tale organizzazione, rintracciando nella sua storia le radici del presente. Ispirandosi a tale prospettiva, le relazioni sono state affidate a esperti di riconosciuta competenza, appartenenti al mondo accademico, della diplomazia e delle Forze Armate, che come studiosi o in posizioni di responsabilità operativa hanno dedicato da tempo la loro attenzione alle problematiche della NATO.

Il tema prescelto quest'anno si pone in logica continuità con quello dello scorso anno, incentrandosi sulle prospettive del nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza, approvato nel vertice di Lisbona del novembre 2010, e affrontando i problemi della riforma delle strutture di comando e della trasformazione delle forze militari dell'Alleanza.

Tali strutture sono state al centro di uno degli aspetti della recente crisi relativa alla Libia. Senza ovviamente pretendere di avallare l'autenticità dell'indiscrezione, va ricordato che un autorevole quotidiano milanese nel marzo 2011 scriveva quanto segue: «"A questo punto non si capisce per quale motivo la Nato dovrebbe continuare ad esistere così com'è, con questo assetto, con una struttura così estesa e articolata nel comando, se poi i Paesi membri non sono intenzionati ad usarla. Se qualcuno di voi mi sa dare una risposta sono in attesa...". Quando il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, ha pronunciato queste parole, alzando la voce e con un visibile intento provocatorio, mettendo addirittura in dubbio l'esistenza dell'organismo che presiede, la tensione è salita al massimo livello. ... In ogni caso ormai la strada sembra tracciata e un rallentamento ulteriore del coinvolgimento pieno della Nato non appare più possibile, significherebbe "erodere alle fondamenta il senso stesso dell'Alleanza", sosteneva due giorni fa Rasmussen mentre gridava contro gli ambasciatori di Turchia, Francia e Germania».

Credo quindi che i lavori, pur non essendo riferiti esplicitamente al tema del Mediterraneo e del grande Medio Oriente, al quale si potrà eventualmente dedicare un prossimo convegno specifico, non mancheranno di affrontare anche il ruolo della NATO nei mutamenti che coinvolgono tale area geopolitica.

Come illustrerò più diffusamente nella mia specifica relazione, vi è una storia "politica" ed una storia "militare" della NATO, che sono certamente intrecciate. Il ruolo "politico" dell'Alleanza è balzato ovviamente in primo piano dopo la fine della Guerra Fredda; proprio in tale periodo tuttavia la NATO si è impegnata militarmente in importanti operazioni "fuori area". Una domanda che mi pongo e sottopongo ai relatori è quella della rilevanza delle iniziative più "politiche" della NATO ai fini di una migliore gestione delle operazioni militari. Ad esempio vi è da chiedersi quanto i comandanti sul campo risentano effettivamente i vantaggi dell'apertura della NATO alla collaborazione con altre organizzazioni internazionali e, sia pure più limitatamente, con organizzazioni non governative, nel quadro del cosiddetto *comprehensive approach*.

Certamente l'uso dello strumento militare deve essere sempre subordinato ad una direttiva politica chiara, senza dimenticare però che la specificità della NATO rispetto ad altre organizzazioni

è quella di non essere solo un *talk shop*, o se si preferisce un'espressione più diplomatica, un foro di consultazione e di discussione, ma di poter schierare sul campo una forza militare in grado di compiere con rapidità ed efficacia gli interventi necessari. Come sottolineò alcuni anni fa l'allora Segretario Generale de Hoop Scheffer, «*military capability must go hand in hand with the political process*».

Il convegno s'inquadra nel progetto di ricerca D.3.2 dell'Università Cattolica del Sacro Cuore *La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità* e nel progetto PRIN 2008 *Tra Guerra fredda e mondo postbipolare: Stati Uniti ed Europa di fronte ai problemi di sicurezza e di equilibrio dal Vicino all'Estremo Oriente*, che hanno finanziato la pubblicazione dei presenti Atti.

Discorso introduttivo dell'Ambasciatore Claudio Bisogniero, Segretario Generale Delegato della NATO

È sempre un piacere tornare a Milano. E in particolare all'Università Cattolica, per parlare ancora una volta di fronte a un pubblico così qualificato.

L'ultima volta che ci siamo visti in questa sede è stato un anno fa, in occasione del seminario che esplorava quali potessero essere i contenuti del nuovo Concetto Strategico della NATO. Abbiamo parlato prevalentemente delle prospettive dell'Alleanza e del vertice di Lisbona. Dalle prospettive siamo passati ai fatti. Al vertice, in novembre, i capi di Stato e di Governo alleati hanno, infatti, approvato il nuovo Concetto Strategico e preso altre importanti decisioni. Ovviamente, nel frattempo, l'attenzione generale è stata assorbita dalla vicenda Libia – e ne parlerò – ma permettetemi prima di concentrarmi sul tema che il Professor de Leonardis mi aveva chiesto di affrontare. E vedrete che molti dei concetti generali legati al nuovo Concetto Strategico si applicano perfettamente alla situazione in Libia.

Il nuovo Concetto Strategico è un documento pubblico, che spero abbiate avuto l'opportunità di scorrere. Si basa su una premessa. Il mondo è cambiato e sta cambiando. Le sfide di sicurezza stanno cambiando. La NATO quindi deve adattarsi a questi cambiamenti. Il nuovo Concetto Strategico indica sia le sfide per l'Alleanza nell'arco dei prossimi dieci anni, sia le modalità attraverso le quali la NATO intende affrontare queste sfide efficacemente.

So benissimo che un documento politico di strategia serve a poco, se non seguono azioni concrete. Sono queste ultime che – in definitiva – fanno la vera differenza. Ma il nuovo Concetto Strategico non è solo un documento politico-strategico. È soprattutto un piano d'azione per guidare concretamente l'Alleanza nei prossimi dieci anni. Inquadra un percorso per rendere l'Alleanza efficace, più impegnata e collaborativa (*engaged*), e più efficiente. Sono i tre temi del mio intervento odierno,

con uno sguardo particolare agli aspetti militari, come chiesto dal Professor de Leonardis.

1) Innanzitutto, un'Alleanza più efficace. Il nuovo Concetto Strategico indica chiaramente che la funzione principale dell'Alleanza Atlantica rimane quella della difesa collettiva (in base all'Art. 5 del Trattato di Washington). I Paesi membri della NATO riaffermano, infatti, il loro impegno a difendersi reciprocamente contro un attacco. E questo vuol dire, innanzitutto, una cosa: l'Alleanza avrà sempre bisogno di forze efficaci che possano essere dispiegate sia in territorio NATO, sia lontano dalle sue frontiere. Oggi, il 50% delle forze NATO deve essere proiettabile (*deployable*) e il 10% deve essere sostenibile nelle operazioni (*sustainable*).

D'altro canto, non possiamo trasformare, ammodernare le nostre forze militari spendendo poco. La trasformazione costa. E serve volontà politica per sostenerla. È per questo che la NATO auspica da diversi anni che gli Alleati stanzino per le spese per la difesa il 2% del PIL e che il 20% delle spese militari sia destinato all'acquisizione di armamenti ed equipaggiamenti.

Questo vale soprattutto per gli Alleati europei. Oggi, solo cinque Paesi NATO arrivano alla soglia del 2%. E solo sette spendono per armamenti e equipaggiamenti militari oltre il 20% del bilancio della difesa. Dieci anni fa le spese di difesa degli Stati Uniti ammontavano a poco meno della metà del totale delle spese militari di tutti i Paesi NATO. Oggi arrivano quasi al 75%. Non possiamo permetterci che questa forbice fra Europa e Stati Uniti si allarghi ulteriormente.

Le nostre operazioni, soprattutto in Afghanistan, ci hanno fornito insegnamenti che saranno molto utili per il futuro. Ci hanno di mostrato che le nostre forze militari – pur non rappresentando l'unica soluzione per garantire la nostra sicurezza – svolgono tuttora un ruolo vitale nell'affrontare le crisi contemporanee. Quindi dobbiamo renderle più efficaci e operative possibile. Questo principio è alla base di un'altra decisione importante presa al vertice di Lisbona, quella di approvare una lista delle dieci capacità militari prioritarie per le nostre Forze Armate. Ne cito tre a titolo di esempio: elicotteri da trasporto, supporto medico militare, contromisure agli ordigni esplosivi improvvisati (i cosiddetti IED). È su questi dieci programmi militari prioritari che concentreremo i nostri sforzi e le nostre risorse, per evitare dispersioni di mezzi, fondi e capacità.

Tra le responsabilità della NATO ci sono anche quelle nucleari. Il nuovo Concetto Strategico sottolinea l'impegno della NATO a creare le condizioni per un mondo senza armi nucleari. Allo stesso tempo, conferma che – fino a quando ci saranno armi nucleari nel mondo – l'Alleanza dovrà mantenere una capacità di deterrenza nucleare credibile.

Stiamo anche rinforzando le nostre difese contro gli attacchi informatici, i cosiddetti *cyberattacks* che minacciano sempre di più i nostri Paesi: non solo in campo militare, ma anche sistemi finanziari, reti di trasporto e di distribuzione energetica, telecomunicazioni e in generale le attività di governo.

C'è poi la difesa missilistica. Alla luce della crescente proliferazione delle tecnologie missilistiche nel mondo, a Lisbona è stato deciso che la NATO svilupperà una sua capacità per proteggere l'Europa dal pericolo di un attacco missilistico. Più di trenta Paesi hanno oggi, o stanno cercando di ottenere, capacità missilistiche in grado di trasportare sia testate convenzionali sia armi di distruzione di massa. Alcuni di questi missili sono già in grado di raggiungere città europee. E la minaccia non farà altro che crescere. Non c'è dubbio che lo sviluppo di una difesa antimissile efficace costituisca una sfida. Ma è una sfida che si può vincere, e anche ad un costo ragionevole.

Non partiamo certo da zero. Nel 2005 l'Alleanza ha deciso di sviluppare una capacità per proteggere le sue forze, dispiegate in missioni operative, dal pericolo posto da missili balistici: il cosiddetto programma di difesa antimissile di teatro, *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTMBD). Un programma importante, già finanziato, che sta procedendo positivamente e di cui è responsabile un ufficiale italiano, il Generale di Brigata Aerea Alessandro Pera. L'Italia contribuirà in maniera significativa al programma ALTBMD, che si prevede divenga pienamente operativo entro fine 2014, allorché disporremo di un sistema pienamente integrato di comando, controllo e informazione per la difesa antimissile di teatro, a difesa dei nostri reparti militari impiegati in operazioni.

A gennaio ho avuto il piacere di presenziare alla cerimonia al Centro di controllo aereo NATO di Uedem (in Germania) per la consegna ai comandanti operativi dell'Alleanza della prima capacità di difesa antimissile di teatro della NATO. E ho visto dimostrazioni pratiche computerizzate di questo programma che mostrano come la NATO si avvii a disporre di una capacità integrata efficace, che permetterà di pianificare la risposta ad un attacco missilistico contro forze di teatro, coinvolgendo

i sistemi nazionali (radar, sensori, telecomunicazioni, intercettori) di difesa antimissile.

Ma al vertice di Lisbona – come dicevo – si è deciso di andare oltre la difesa missilistica di teatro. La NATO ha deciso, infatti, di sviluppare una capacità di difesa antimissile territoriale che, espandendo il programma antimissile di teatro ALTBMD, ci permetta di proteggere anche le popolazioni e il territorio europeo. Quindi, da difesa di teatro, localizzata, a una vera difesa antimissile territoriale.

Sulla base del nuovo programma americano PAA (*Phased Adaptive Approach*), svilupperemo una copertura di difesa antimissile sempre più robusta per l'Europa. Il sistema sarà flessibile, per rispondere a diverse minacce, e sarà attuato in quattro fasi, dal 2011 al 2020, man mano che si renderanno disponibili versioni sempre più avanzate del missile antimissile SM-3. I primi sensori e intercettori saranno installati sulle navi *Aegis* e dispiegati nel Mediterraneo già quest'anno: l'incrociatore americano *Monterey* con capacità antimissile è giunto in Mediterraneo in queste settimane.

La NATO assicurerà il sistema di comando e controllo, espandendo quello ALTMBD previsto per la difesa di teatro. I singoli Paesi NATO forniranno invece i contributi necessari in termini di sensori, radar e intercettori. Primi fra tutti, ovviamente, gli Stati Uniti come ho accennato sopra, ma anche i Paesi europei. Alcuni coi sistemi di difesa antimissile di cui dispongono o in via di sviluppo (*Patriot*, *Thaad*, ecc.), altri accogliendo i missili SM-3 o radar sul loro territorio, altri con sistemi navali (ad esempio, le fregate italo-francesi *Horizon*).

Quindi per riassumere dove siamo in termini di difesa missilistica:

– Esiste una minaccia dimostrata;
– Abbiamo le capacità tecnologiche, grazie a sistemi e tecnologie esistenti, di dimostrata capacità e operatività;
– Possiamo permettercelo, poiché il costo del programma è contenuto ed è sostenibile. Il costo aggiuntivo per la NATO, cioè il costo per estendere il sistema di comando e controllo del programma di teatro ALTBMD a un programma di difesa di tutto il territorio europeo, è inferiore a duecento milioni di Euro, da ripartire tra tutti i ventotto Paesi membri nell'arco di circa dieci anni.

La decisione di Lisbona sulla difesa antimissile rappresenta anche l'occasione perfetta per accrescere la nostra cooperazione con la Russia. I capi di Stato e di Governo della NATO hanno invitato, infatti, la Russia a lavorare con noi sulla difesa antimissile. I Paesi alleati ritengono, infatti,

che il coordinamento dei sistemi di difesa antimissile della Russia e della NATO beneficerà sia l'Alleanza sia Mosca. Il Presidente Medvedev a Lisbona ha risposto positivamente e stiamo già lavorando con la Russia per realizzare quest'obiettivo.

Nel loro insieme tutte queste decisioni porteranno ad un miglioramento significativo della capacità per l'Alleanza di affrontare con efficacia le moderne sfide di sicurezza. Ma la NATO non è sola nell'affrontare queste nuove problematiche.

2) E questo mi permette di passare al secondo punto del mio intervento: cioè come rendere l'Alleanza più inclusiva e collaborativa (più *engaged*).

Ovviamente, sono i ventotto Paesi membri della NATO a beneficiare della garanzia di sicurezza rappresentata dalla clausola della difesa collettiva. Ma, ormai da decenni, molte altre nazioni collaborano con l'Alleanza.

La NATO ha una vasta rete di partenariati, con più di quaranta Paesi su cinque continenti: dal Mediterraneo e Medio Oriente al Golfo Persico; dall'Europa Occidentale al Caucaso e Asia Centrale, passando per l'Europa centro-orientale e la Russia. E ancora Australia e Nuova Zelanda, Corea e Giappone, Afghanistan, Pakistan e Iraq.

Ci consultiamo con questi Paesi su questioni politiche e di sicurezza, di interesse comune. Ma questi partenariati hanno anche una dimensione di cooperazione pratica. Che comprende tutta una serie di attività di sostegno che la NATO può fornire e fornisce, su richiesta dei nostri *partner*: da aiuti in situazioni di emergenza (ad esempio sotto forma di risposta a catastrofi naturali), all'assistenza per lo sviluppo di capacità proprie dei Paesi *partner* per la gestione delle crisi, al sostegno alla riforma del settore della difesa, alla formazione e così via. Non a caso, al vertice di Lisbona, abbiamo deciso di rendere più efficaci e flessibili i nostri partenariati.

Un'attività vitale riguarda lo sviluppo dell'interoperabilità delle nostre forze con quelle dei Paesi *partner*. Questo perché molti dei nostri *partner* stanno aiutando oggi la NATO in maniera significativa a sostenere l'onere di sicurezza della comunità internazionale. Pensiamo ad esempio a contributi preziosissimi forniti dai nostri *partner* alle operazioni della NATO in Kosovo e Afghanistan.

Per favorire questo processo, e renderlo più equo verso i nostri *partner*, abbiamo deciso di migliorare la nostra pianificazione operativa,

affinché i nostri *partner* siano più coinvolti nell'"elaborazione delle decisioni" riguardanti le operazioni alle quali contribuiscono.

Stiamo già facendo molto in questa direzione. Al vertice di Lisbona abbiamo, infatti, organizzato una riunione speciale sull'Afghanistan che ha riunito ben quarantotto Paesi: tutti i ventotto Paesi NATO ma anche venti Paesi *partner* che contribuiscono alla missione ISAF. Alla riunione erano presenti anche il Presidente Karzai, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, i Presidenti del Consiglio Europeo e della Commissione, alti funzionari di Banca Mondiale e Giappone. Questo perché l'esperienza ha dimostrato che se vogliamo costruire stabilità e sicurezza in Afghanistan, dobbiamo continuare ad integrare gli sforzi militari della NATO con sforzi in altri settori – politico, giudiziario, economico, ricostruzione e sviluppo, rafforzamento delle istituzioni – che richiedono competenze che spesso risiedono in altre organizzazioni. Per questo motivo dobbiamo adottare un vero approccio globale (*comprehensive approach*), che consenta, a tutti gli attori interessati, di cooperare insieme in modo coordinato e di perseguire un obiettivo comune. A Lisbona, quindi, è stata adottata la decisione di creare una struttura civile, "limitata ma adeguata", in seno alla NATO, che ci permetta non di gestire direttamente gli aspetti civili delle crisi, ma di interagire meglio con i nostri *partner* internazionali che hanno capacità ed esperienza in quei settori.

Prima di concludere su questo secondo punto, qualche parola sulla decisione presa a Lisbona di impegnarsi più attivamente con la Russia. La Russia, come l'Alleanza, è un attore-chiave per la sicurezza europea e mondiale. È stato quindi molto significativo che i Capi di Stato e di Governo dei Paesi NATO e il Presidente Medvedev – insieme, nel vertice NATO-Russia – abbiano lanciato una nuova fase nelle relazioni tra la NATO e la Russia. Oltre al settore della difesa antimissile abbiamo deciso di intensificare la nostra cooperazione in altri settori d'interesse comune, come la stabilizzazione dell'Afghanistan e la lotta contro il terrorismo, la proliferazione e la pirateria.

3) Dopo quelle di rendere la NATO più efficace e più impegnata e cooperativa, la terza priorità del vertice di Lisbona, ultimo punto di cui volevo parlarvi, è stata quella di rendere l'Alleanza più efficiente.

La crisi economica e finanziaria internazionale ha un impatto che non possiamo ignorare. In un momento in cui vengono tagliate spese per pensioni, assistenza medica, salari pubblici, l'effetto sui bilanci nazionali e sui bilanci per la difesa in particolare, è ineludibile. La NATO

ha sempre rappresentato, per gli Alleati, uno strumento per risparmiare e utilizzare al meglio le risorse nel campo della difesa: programmi multinazionali, pianificazione congiunta, ecc. Ma dobbiamo fare di più.

Al vertice di Lisbona abbiamo posto l'accento sulla necessità per i Paesi membri della NATO, e per la NATO come organizzazione, di continuare a eliminare il superfluo e investire nelle nostre reali esigenze prioritarie. Di collaborare di più, con programmi multinazionali e messa in comune di risorse e tecnologie. Abbiamo deciso – come ho già detto – di investire in capacità-chiave, come difesa antimissile e difesa informatica. Ma abbiamo anche approvato una nuova struttura di comando militare della NATO: più snella, più agile e meno costosa. Passerà da tredici comandi operativi NATO a sei. Questo ci permetterà di ridurre il personale di questi quartieri generali da oltre 13.000 a circa 8.500 unità: una riduzione di un terzo.

Abbiamo deciso di snellire la struttura delle nostre agenzie. Le agenzie NATO (7.000 addetti, sette miliardi di Euro gestiti ogni anno) curano logistica, telecomunicazioni, comando e controllo, oltre a specifici programmi multinazionali (come AWACS, Tornado, Eurofighter, elicottero NH-90, ecc.). Da quattordici, le agenzie NATO diventeranno tre e, in prospettiva, due.

Infine, abbiamo deciso di migliorare l'organizzazione del Segretariato Internazionale, del personale e le metodologie di lavoro per rendere la NATO più efficiente possibile. Un esempio: abbiamo creato una nuova divisione, sulle sfide di sicurezza emergenti, ma l'abbiamo fatto a costo zero, utilizzando risorse di altre divisioni della NATO.

Prima di concludere, qualche parola sulla Libia. Sulla Libia, la comunità internazionale si è mossa con grande rapidità. C'era – e c'è oggi a giudicare dalle continue azioni militari di Gheddafi contro il suo popolo – l'esigenza fondamentale di proteggere la popolazione civile libica dagli attacchi delle forze del regime. Essenziale è stata l'adozione della Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU: un messaggio molto chiaro della comunità internazionale verso il regime di Gheddafi. E non dimentichiamo che la Risoluzione ONU era stata preceduta da prese di posizione ufficiali – a favore della *no fly zone* – della Lega Araba e del Consiglio di Cooperazione del Golfo.

L'azione è stata condotta inizialmente da una coalizione di Paesi. La NATO è subentrata successivamente: abbiamo completato la pianificazione per interventi umanitari, e siamo pronti a intervenire se richiesti. Il 22 marzo abbiamo lanciato le nostre operazioni per l'embargo

alle armi, il 24 e 27 marzo per la *no fly zone* e la protezione dei civili. Tra l'adozione della Risoluzione ONU 1973 a New York e la decisione NATO di dare esecuzione alla *no fly zone*, sono passati solo sei giorni. Per la Bosnia erano stati necessari sei mesi.

La NATO non poteva ignorare una crisi, anche umanitaria, di questa portata alle nostre porte. La NATO è lo strumento giusto per condurre questa operazione, sotto mandato ONU. Ha capacità militari, strutture e procedure di comando e controllo. Ricordo che la Carta dell'ONU (art. 24) attribuisce al Consiglio di Sicurezza la responsabilità per il mantenimento della pace e sicurezza internazionale. Ma all'art. 25 obbliga gli Stati membri ad eseguire le decisioni del Consiglio. La Risoluzione 1973 richiede in particolare agli «Stati membri e organizzazioni internazionali» di attuare quanto previsto da essa. La NATO è un organismo multilaterale, quindi evita azioni unilaterali di singoli Paesi; assicura un continuo controllo politico delle operazioni militari, attraverso il Consiglio Atlantico; opera approvando – a livello politico – regole d'ingaggio stringenti e chiare per le operazioni militari: i nostri militari quindi sanno in ogni circostanza cosa possono fare, cosa non possono fare, e come devono svolgere le operazioni.

Infine, aspetto molto importante, operiamo insieme a *partner* internazionali, dalla Svezia all'Ucraina, fino a diversi Paesi arabi (Qatar, Emirati Arabi Uniti, e diversi altri) che ci sostengono sia con forse aeree impegnate concretamente nelle operazioni, sia in altri modi come diritti di sorvolo per i nostri aerei militari, scambio di informazioni e *intelligence*, ecc. La missione NATO si svolgerà strettamene entro i limiti della Risoluzione ONU 1973, con l'obiettivo primario di assicurare la protezione della popolazione civile libica. Ha una durata iniziale prevista di tre mesi.

Ma naturalmente è necessario che, a fianco degli sforzi militari, si sviluppi un processo politico che va ben al di là delle responsabilità della NATO. Un processo che porti a una soluzione, appunto, politica della crisi. Una soluzione che affronti il "dopo Gheddafi", avvii un dialogo fra le forze del Paese, lanci una riconciliazione nazionale, crei autorità provvisorie, metta in moto un meccanismo di elezioni: in sostanza, un vero processo democratico. È uno sforzo, ripeto, che va ben al di là dell'azione militare e dei compiti della NATO, e che a nostro avviso deve vedere in prima linea i libici stessi, assistiti da ONU, Unione Europea, Unione Africana, Lega Araba e i principali Paesi coinvolti e interessati alla crisi.

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO

di Massimo de Leonardis

I Concetti Strategici della NATO durante la Guerra Fredda

Durante la Guerra Fredda i *Concetti Strategici* della NATO (NSC) furono documenti segreti di carattere militare. I tre NSC approvati dopo la Guerra Fredda, nel 1991, 1999 e 2010, sono documenti completamente differenti dai precedenti. Preparati in aperte discussioni ed immediatamente pubblicati, essi non sono più piani militari strategici ma piuttosto analisi della situazione internazionale, dei rischi e delle sfide e del ruolo della NATO, che ha subito una profonda trasformazione. Tuttavia questi ultimi NSC sono integrati da documenti militari segreti, come la *Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept* (MC 400/1), del dicembre 1991, e la *Guidance for the Military Implementation of the Alliance Strategy* (MC 400/2), del febbraio 2003.

Il senso della situazione strategica globale durante la Guerra Fredda è racchiuso in due affermazioni. Nel 1953 Robert Oppenheimer, il "padre" della bomba atomica, in riferimento ai due blocchi contrapposti affermò: «We may be likened to two scorpions in a bottle, each capable of killing the other, but only at the risk of his own life» [1]. Nel 1957 il Primo Ministro britannico Harold Macmillan disse al SACEUR Generale Lauris Norstad: «Le forze militari odierne non sono fatte per fare la guerra, ma per evitarla ... la guerra totale oggi non vuol dire altro che distruzione totale» [2].

Durante la Guerra Fredda, l'Alleanza mai fu chiamata a compiere operazioni belliche: fu sufficiente rimanesse per quarant'anni «vigilant and prepared», secondo la sintetica ed allusiva espressione utilizzata sul sito *web* della NATO, nella pagina ove si spiega che la sua

[1] Cit. in L. Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, 2nd ed., London, 1989, p. 94. Le citazioni in inglese, una delle due lingue ufficiali della NATO, sono state lasciate talvolta in originale.

[2] Cit. in B. Liddell Hart, *La prossima guerra*, tr. it., Milano, 1962, p. 86.

prima operazione militare avvenne nel 1994[3]. La NATO non sparò un colpo, ma salvò la libertà e la sicurezza dell'Occidente. Il primo SACEUR, il Generale Eisenhower, aveva appunto scelto per il suo Comando il motto *Vigilia Pretium Libertatis*.

Durante la Guerra Fredda, l'Alleanza Atlantica ebbe chiarezza ed unicità di obiettivo: difendere il territorio degli Stati membri dalla possibile aggressione dell'Unione Sovietica, che era il solo chiaro nemico, pur non essendo nominata nel *casus foederis* del trattato secondo la prassi diplomatica tradizionale. Per la NATO, quindi, il problema era rendere efficace e credibile la deterrenza.

Seppure in un quadro strategico stabile, l'Alleanza conobbe diverse evoluzioni. La più rilevante avvenne nei primi anni, trasformando l'Alleanza Atlantica a tutti gli effetti nella NATO. Fino alla guerra di Corea il Patto Atlantico era stato molto più un patto di garanzia politica, basato sul concetto di deterrenza, che un'alleanza militare integrata. Si riteneva, infatti, che l'URSS, pur avendone la capacità, non avesse l'intenzione di aggredire l'Europa occidentale e che la sola garanzia dell'intervento degli Stati Uniti (detentori del monopolio dell'arma atomica fino all'estate 1949) avrebbe dissuaso Mosca dall'attaccare. Le risorse economiche dell'Occidente potevano così essere dedicate alla ripresa economica e non al riarmo. Era una scommessa rischiosa, poiché i primi piani strategici dell'Alleanza davano per scontato che se, nonostante tutto, l'URSS avesse attaccato, avrebbe rapidamente conquistato tutta l'Europa occidentale (tranne l'insulare Gran Bretagna), che sarebbe stata successivamente liberata. Tutto ciò non era un segreto, tanto che l'*Economist* scrisse: «The Atlantic Pact ensures Western Europe's liberation from an invader but does not guarantee it against invasion»[4].

Già nella primavera 1950 si erano però manifestati per vari motivi dubbi sulla saggezza di tale strategia. Il possesso dell'arma atomica da parte dell'URSS avrebbe impedito di preparare dal territorio britannico una colossale invasione del continente sul modello dell'operazione *Overlord* durante la Seconda Guerra Mondiale. L'occupazione per alcuni anni dell'Europa occidentale da parte dell'URSS, con il sostegno dei vari partiti comunisti, avrebbe accresciuto la potenza di Mosca, rendendola un avversario difficile da sconfiggere.

[3] http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm#1949
[4] *Atlantic Pact*, in "The Economist", 19.3.1949, p. 498.

Lo scoppio, nel giugno 1950, della guerra di Corea, considerata una possibile prova generale di un attacco in Europa, indusse a trasformare l'Alleanza. Furono creati i comandi militari integrati, gli Stati Uniti aumentarono le loro truppe in Europa e fu affrontato il problema del riarmo della Germania Occidentale. Sul piano dell'organizzazione civile, nacquero la figura del Segretario Generale e il Consiglio Atlantico permanente. Entro la primavera del 1952 era sorta la NATO. Ha scritto uno dei massimi storici americani dell'Alleanza che solo dopo lo scoppio della guerra di Corea «il vago impegno di assistenza americana all'Europa occidentale in caso di attacco ... divenne una precisa garanzia di coinvolgimento americano»[5].

Due importanti documenti segnarono la storia "politica" della NATO: il rapporto dei "tre saggi" (il norvegese Halvard Lange, l'italiano Gaetano Martino, il canadese Lester Pearson) del 1956 ed il rapporto preparato nel 1967 dal belga Pierre Harmel. Entrambi i documenti dovevano fare il punto sul ruolo della NATO in nuove fasi della politica internazionale, rispettivamente la "prima distensione" seguita alla morte di Stalin e la "grande distensione" sviluppatasi dopo la crisi di Cuba. In particolare nei due documenti furono adombrate questioni – come quella di un ruolo "politico" della NATO e del "fuori area" – che diverranno centrali dopo il 1989, ma che al momento non ebbero sviluppi.

Il rapporto dei "tre saggi" mirava a rafforzare la «collaborazione non militare» tra i membri dell'Alleanza e dedicava un paragrafo al problema del "fuori area": «La NATO non deve dimenticare che l'influenza e gli interessi dei suoi membri non si limitano alla zona di applicazione del Trattato e che avvenimenti esterni a detta zona possono gravemente incidere sugli interessi collettivi della Comunità Atlantica», perciò «i Paesi membri dovrebbero dunque cercare anche di coordinare le loro politiche nelle altre parti del mondo»[6]. Ciò che

[5] L. Kaplan, *The United States and NATO. The Formative Years*, Lexington, KY, 1984, pp. 144-45; sulla fase dell'Alleanza Atlantica precedente alla guerra di Corea, cfr. M. de Leonardis, *Defence or Liberation of Europe. The Strategies of the West against a Soviet Attack (1947-1950)*, in E. Di Nolfo (ed.), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York, 1991, pp. 176-206.

[6] *Rapporto del comitato dei tre sulla collaborazione non militare in seno alla NATO*, 13.12.1956, pubbl. in *NATO Documentazione*, V ed. it., Bruxelles, 1977, n. 32, p. 394.

era appena clamorosamente mancato nella crisi di Suez, che vide gli USA contrapporsi ai due maggiori membri europei dell'Alleanza.

Il problema del "fuori area" fu risollevato con forza dal Generale Charles de Gaulle, appena ritornato alla guida della Francia, in un importante *memorandum* del 17 settembre 1958 inviato al Presidente americano Dwight Eisenhower (ex SACEUR) ed al Primo Ministro britannico Harold Macmillan: «L'attuale organizzazione dell'Alleanza occidentale non risponde più alle condizioni necessarie di sicurezza, per quanto concerne l'insieme del mondo libero ... L'alleanza atlantica è stata concepita e realizzata in vista di un impiego eventuale che non corrisponde più alle realtà politiche e strategiche. Essendo il mondo quello che è, non si può considerare adatta al suo scopo un'organizzazione quale la NATO, che si limita alla sicurezza dell'Atlantico settentrionale, come se quello che avviene, ad esempio, in Medio Oriente o in Africa non fosse di immediato e diretto interesse per l'Europa»[7]. Anche Amintore Fanfani, più volte Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri italiano tra il 1958 e il 1968, invitò ripetutamente a rafforzare la consultazione politica preventiva all'interno della NATO sul "fuori area", in particolare il Mediterraneo ed il Medio Oriente; ignorare tale questione poteva portare «ad uno sgretolamento progressivo della nostra Alleanza»[8].

Nel suo rapporto del 1967, Harmel indicò come seconda funzione dell'Alleanza, oltre alla difesa del territorio degli Stati membri, «la ricerca di un progresso verso un più stabile sistema di rapporti in cui possano essere risolti i problemi politici fondamentali»[9] e ribadì che «la zona del Patto Atlantico non può essere considerata isolatamente dal resto del mondo. Crisi e conflitti che insorgono fuori della zona coperta dal Trattato possono infirmare la sicurezza o direttamente o modificando l'equilibrio globale»; però riguardo a tali situazioni «gli alleati, o quelli di loro desiderosi di farlo» avrebbero

[7] *Memorandum allegato a de Gaulle a Macmillan*, 17.9.1958, in *Documents Diplomatiques Français*, 1958, Tome II (1er Juillet-31 Décembre), Paris, 1993, pp. 376-77.

[8] Intervento al Consiglio Atlantico dell'11 maggio 1965, Archivio Fanfani, Senato della Repubblica, Roma, Sez. 1, Serie 5, Busta 37, Fasc. 1; cfr. M. de Leonardis, *L'Italia nella NATO*, in A. Giovagnoli-L. Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, 2010, pp. 130-147.

[9] *Rapporto del Consiglio Atlantico sui futuri compiti dell'Alleanza*, 14.12.1967, n. 5, in *NATO Documentazione*, cit., p. 414.

potuto solo «consultarsi»[10], «senza alcun impegno ove le circostanze lo richiedessero»[11]. Parallelamente il Concetto Strategico della NATO dello stesso anno ammetteva: «Le forze di alcune nazioni della NATO possono aver bisogno di mantenere la flessibilità necessaria per consentire azioni atte a fronteggiare situazioni militari limitate al di fuori dell'area NATO specialmente alla sua periferia. Tale flessibilità dovrebbe essere armonizzata con l'esigenza di proteggere la NATO»[12].

Il vertice atlantico del 10 giugno 1982 a Bonn approvò un documento sulla difesa integrata della NATO ove si leggeva: «Considerando che avvenimenti al di fuori dell'area della NATO possono minacciare nostri interessi vitali, riaffermiamo la necessità di consultarci al fine di confrontare le nostre valutazioni ed identificare obiettivi comuni». Il successivo vertice di Parigi del 9-10 giugno 1983 ribadì tale concetto, aggiungendo: «Gli alleati riconoscono che eventi al di fuori dell'area del trattato possono coinvolgere i loro interessi comuni come membri dell'Alleanza. Se viene stabilito che i loro interessi comuni sono coinvolti, essi si impegneranno in tempestive consultazioni. Sufficienti capacità militari devono essere garantite nell'area del trattato per mantenere un adeguato schieramento difensivo. Singoli governi dei Paesi membri in grado di farlo si sforzeranno di appoggiare, su loro richiesta, nazioni sovrane la cui sicurezza ed indipendenza siano minacciate. Quegli alleati in posizione di facilitare lo spiegamento di forze fuori dell'area del Trattato possono farlo sulla base di una decisione nazionale». Dal punto di vista operativo, il "fuori area" resterà però *off limits* per la NATO fino al dopo Guerra Fredda, quando sarà interesse anche degli Stati Uniti superare quel tabù, da essi voluto inizialmente per limitare l'oggetto del loro impegno, poi negli anni Cinquanta per non legarsi le mani ed agire autonomamente nel resto del mondo. Durante la Guerra Fredda, la NATO restò quindi sempre «qualcosa di più di un'alleanza tradizionale ... in Europa e qualcosa di meno di un'alleanza tradizionale fuori di essa»[13].

[10] L'art. 4 del trattato nordatlantico afferma: «Le parti si consulteranno ogni qual volta, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una di esse siano minacciate».

[11] *Rapporto del Consiglio Atlantico sui futuri compiti dell'Alleanza*, cit., n. 15, p. 415.

[12] *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organisation Area*, 22.9.1967, pubbl. in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, ed. by G.W. Pedlow, [Bruxelles, 1997], n. 31, p. 366.

[13] A. Colombo, *Solitudine dell'Occidente*, Milano, 1994, p. 140. Cfr. D. Stuart-W. Tow, *The Limits of Alliance: NATO out-of-area problems since 1949*, Baltimore, MD, 1990.

L'impatto all'epoca del rapporto dei "tre saggi" e del rapporto Harmel non va quindi sopravvalutato, poiché la Guerra Fredda ebbe nel complesso una sua continuità e stabilità di fondo, la cui essenza stava, a partire dalla metà degli anni Cinquanta, nell'equilibrio del terrore, la *mutual assured destruction* (MAD!): un'eventuale guerra calda avrebbe procurato un disastro di proporzioni incalcolabili. Le armi nucleari esistevano, ma non dovevano essere usate; la «strategia di dissuasione», consisteva «nel non-impiego delle armi [nucleari] grazie allo sfruttamento assennato dell'esistenza delle armi stesse» ed il problema era di ridare «credibilità ad una minaccia che tutti sanno essere divenuta irreale»[14]. Per la NATO la scelta una strategia militare credibile essa assai più importante del suo ruolo "politico".

Da questo punto di vista si ebbero tre momenti fondamentali, nel 1952, 1957 e 1967. Nel febbraio 1952 il Consiglio Atlantico di Lisbona decise un forte riarmo convenzionale della NATO, che avrebbe dovuto dotarsi di forze tali da bloccare l'invasione sovietica, quantificate in 96 divisioni e 9.000 aerei (più naturalmente ingenti forze navali) pronte al combattimento entro un mese dallo scoppio della guerra. Tale programma di riarmo fu però presto giudicato troppo oneroso e nel maggio 1957 il Consiglio Atlantico adottò ufficialmente il NSC che prevedeva, in caso di attacco sovietico anche solo convenzionale, il ricorso alla «rappresaglia massiccia ed immediata» di tipo nucleare[15]. Tale strategia aveva il vantaggio di ridurre i costi militari e dava all'Europa una ferma garanzia sulla credibilità dello scudo atomico americano. Allo stesso tempo esponeva gli europei alla minaccia del *second strike* atomico dell'URSS, il cui potenziale nucleare non sarebbe stato interamente eliminato dal *first strike* americano.

All'epoca dell'adozione della strategia della «rappresaglia massiccia e immediata» gli Stati Uniti si ritenevano immuni da tale pericolo, poiché l'URSS non disponeva ancora della capacità di portare un attacco atomico sul loro territorio. Tuttavia, già pochi mesi dopo l'URSS sperimentò sul Pacifico il suo primo missile intercontinentale e lanciò in orbita il suo primo satellite artificiale, lo *Sputnik*. Iniziò

[14] A. Beaufre, *Difesa della bomba atomica*, tr. it., Milano, 1965, pp. 22 e 194; Id., *The sharing of nuclear responsibilities: a problem in need of solution*, in "International Affairs", July 1965, p. 416.

[15] *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, pubbl. in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, cit., pp. 281-313 (289-90).

quindi un lungo e tormentato processo che portò nel dicembre 1967 all'adozione di un nuovo NSC basato sulla «risposta flessibile e controllata», che puntava ad "alzare la soglia nucleare", mantenendo un eventuale conflitto al livello convenzionale. Tale nuova strategia aveva il vantaggio di evitare l'olocausto nucleare, ma minava la credibilità dello scudo atomico americano, perché, come il Generale de Gaulle disse all'ambasciatore americano a Parigi, «nessuno potrebbe "aspettarsi" che gli Stati Uniti rischino le loro città usando le armi nucleari strategiche» in difesa dell'Europa. Inoltre si richiedeva un consistente aumento delle forze convenzionali per avere una ragionevole speranza di poter resistere a un attacco del Patto di Varsavia.

Il NCS del 1967, che rimase in vigore fino al 1991, aveva dei margini di ambiguità, ad esempio sull'uso delle armi nucleari tattiche; secondo un autorevole studioso esso comportava «un'inadeguata difesa convenzionale sostenuta da una garanzia nucleare non credibile»[16]. In una fase di rinnovato inasprimento della Guerra Fredda, nel dicembre 1979 la NATO adottò la doppia decisione di ammodernare il proprio arsenale nucleare di teatro, gli "euromissili", per rispondere all'analoga decisione già presa dall'URSS, che alterava l'equilibrio nucleare in Europa, offrendo allo stesso tempo a Mosca di negoziare. Il SACEUR, per rassicurare gli Alleati europei, mise a punto nel 1982 un piano di rinforzo rapido, per far giungere tempestivamente le forze americane da oltre oceano al primo manifestarsi di una crisi. Nel novembre 1984 la NATO inoltre approvò la strategia detta *Follow On Forces Attack* (FOFA), attacco alle forze sovietiche di seconda schiera, dislocate in profondità nei Paesi dell'Europa Orientale e nella parte occidentale dell'URSS.

Durante la Guerra Fredda non mancarono i dissensi tra europei e americani. Henry Kissinger, Segretario di Stato americano, nel 1973 affermò di stare arrivando a conclusioni «malinconiche» riguardo all'Alleanza Atlantica, capace di unità solo «sull'unica cosa che è meno probabile avvenga: un attacco militare all'Europa

[16] J.M. Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica, CA, 1983, p. 39 (o «as much a political compromise as a military strategy», secondo una versione successiva [G.F. Treverton, *Theatre Nuclear Forces: Military Logic and Political Purpose*, in J.D. Boutwell-P. Doty-G.F. Treverton (eds.), *The Nuclear Confrontation in Europe*, London-Sidney-Dover, MA, 1985, p. 97]).

occidentale»[17]. Tale pericolo, sia pure "improbabile", impedì però che i contrasti superassero il limite di guardia, anche perché la politica estera era ancora condotta con maggiore riservatezza. Se il pericolo era "improbabile" ciò si doveva comunque proprio all'effetto deterrente dell'esistenza della NATO.

Non è questa la sede per valutare in dettaglio i rapporti di forze tra NATO e Patto di Varsavia né per speculare sull'andamento di una terza guerra mondiale mai scoppiata[18]. Non sappiamo come e, forse, se la NATO l'avrebbe vinta: è però certo che contribuì ad impedirne lo scoppio.

La NATO dopo la Guerra Fredda

Vinta la Guerra Fredda senza sparare un colpo, la NATO si trovò priva di un nemico univoco e preciso, al quale si sostituirono rischi complessi, molteplici e difficilmente valutabili. Per la verità, nel febbraio 1995 il Segretario Generale Willy Claes individuò nell'Islam più estremista il nuovo maggiore pericolo per l'Occidente dopo la caduta del comunismo: «Il fondamentalismo islamico era ora una minaccia per l'Alleanza altrettanto grande di quella che era stato il comunismo». Claes non era certo l'unico a pensarla in quel modo e il suo pensiero era coerente con lo schema dello «scontro di civiltà» proposto da Samuel Huntington; della stessa opinione era, ad esempio, il famoso politologo Lord Dahrendorf: «L'avanzata dell'Islam è la questione più importante che il mondo deve affrontare dopo la caduta del comunismo». Claes fu però costretto a una rapida smentita così concepita: «Il fondamentalismo religioso, islamico o di altro tipo, non riguarda la NATO. Le cose che preoccupano la NATO sono l'instabilità e le minacce alla sicurezza regionale, compresa la proliferazione delle armi. La NATO non ha alcuna disputa con l'Islam»[19].

---

[17] National Archives – Londra, FCO 93/295. *Ceasefires in ME War*. E 371. NFW 10/16 part A. October 25, 1973. *Telegram from Cromer to FCO*. Devo tale citazione a un articolo del quale, essendone *referee* anonimo in vista della pubblicazione, ignoro l'Autore.

[18] Sulla quale un ex comandante britannico della NATO scrisse due saggi di fantastoria militare: J. Hackett, *La terza guerra mondiale* e *La terza guerra mondiale*, parte II, Milano, 1979 e 1984.

[19] Cfr. W. Claes, *NATO's Agenda for a New European Order*, in "Financial Times", 23.2.1995; l'intervista a Claes in *Corriere della Sera*, 15.2.1995, p. 7; per la

A differenza di non pochi studiosi che specularono sulla possibilità di sopravvivenza dell'Alleanza Atlantica, che aveva apparentemente perso la sua ragion d'essere, nessun governo né forza politica degna di rilievo in alcun Paese membro mise mai seriamente in discussione l'esistenza della NATO. Per sopravvivere però la NATO doveva trasformarsi: darsi nuovi compiti, ampliare il suo raggio d'azione, allargarsi e riequilibrare (o almeno dichiarare di volerlo fare) i propri rapporti interni tra europei e statunitensi. Durante la Guerra Fredda la NATO poteva contentarsi di esistere, ora doveva agire: il 28 febbraio 1994 in Bosnia, per la prima volta nella sua storia, la NATO aprì il fuoco, in uno scontro aereo con l'aviazione serba. La trasformazione avvenne gradualmente, non senza difficoltà e rimase incompiuta. Tale percorso è stato descritto ampiamente in innumerevoli saggi[20] e qui si ricorderanno solo i punti fondamentali utili per comprendere gli sviluppi futuri.

La ragione di fondo della sopravvivenza della NATO è che essa incarna il legame transatlantico tra Europa e Stati Uniti, descritto dal Presidente George Bush Sr. come «Commonwealth della libertà». Al richiamo, non privo di retorica, ai valori comuni andava affiancata la considerazione di tipo strategico che «per buona parte di questo secolo gli Stati Uniti hanno ritenuto di vitale interesse impedire a qualsiasi potenza ostile o gruppo di potenze il dominio sulla massa eurasiatica», come scriveva nel 1990 sempre il Presidente George Bush[21]. Sia la sua amministrazione sia quella successiva di Bill Clinton si caratterizzarono per la volontà di continuare a esercitare un ruolo primario (per i critici, egemonico) in Europa, attraverso il controllo e il rilancio della NATO. Certamente, venute meno le ragioni che imponevano a europei e americani di andare comunque d'accordo, emerse negli anni Novanta un crescente divario politico, culturale e di visione strategica tra le due sponde dell'Atlantico, sul quale vi è appunto un'abbondante letteratura.

---

conferenza stampa del 17.2.1995, cfr. V. Sanguineti, *La NATO e l'Islam*, in "Affari Esteri", Autunno 1995, pp. 820-32.

[20] Cfr. le bibliografie in M. de Leonardis, *Europa Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Milano, 2001, Id., *Alla ricerca della rotta transatlantica: le relazioni tra Europa e Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001*, Roma, 2008 e Id. *La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità*, Roma, 2009, all'indirizzo Internet http://www.difesa.it/backoffice/upload/allegati/2010/%7B34B5D423-1EAC-4504-A6284F1DBB855117%7D.pdf

[21] *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C., March 1990, p. 1.

Il vertice di Roma del 7 e 8 novembre 1991 dei Capi di Stato e di Governo approvò il nuovo NSC e una "Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione"[22]. Il NSC analizzava innanzi tutto, nella Parte I, il *Contesto Strategico* «radicalmente mutato». «Invece di risultare da una minaccia predominante, i rischi alla sicurezza degli Alleati che ancora sussistono si presentano ormai sotto forme complesse e provengono da molteplici direzioni, il che li rende difficili da prevedere e da valutare...».

Il banco di prova per la nuova rilevanza della NATO fu offerto dalla dissoluzione della Jugoslavia e in particolare dal conflitto in Bosnia-Erzegovina, nel quale stavano fallendo le iniziative dell'UE e dell'ONU e che era un esempio classico dei nuovi rischi per la sicurezza descritti nel NSC del 1991. L'intervento in Bosnia-Erzegovina andava chiaramente al di là dell'unico *casus foederis* previsto dall'art. 5 del Trattato di Washington. Era giunto il momento di cominciare a sviluppare le potenzialità dell'Alleanza Atlantica che, come si è visto nel paragrafo precedente, durante la Guerra Fredda erano state solo timidamente adombrate.

L'intervento in Bosnia aveva costituito il banco di prova del nuovo ruolo della NATO nel *peacekeeping* (o meglio *peace enforcement*). Quello in Kosovo, come dichiarò il Segretario di Stato americano Madeleine Albright, rappresentava «per la NATO un test per il suo ruolo nel XXI secolo»[23], per nuovi possibili compiti nel quadro della «ingerenza umanitaria».

Il NSC del 1999 riprese in larga misura le linee guida del precedente documento del 1991. La NATO doveva garantire «non solo la difesa dei propri membri», ma anche contribuire «alla pace e alla stabilità» «dell'area euro-atlantica» (par. 6), «a sostegno dei valori e degli interessi» condivisi (par. 27). Rispetto al documento del 1991 il riferimento a «violazioni dei diritti umani e la dissoluzione degli Stati» sembrava essere la novità principale maturata. Un'altra variazione, significativa alla luce degli sviluppi futuri ma non certo esempio di grande preveggenza, era costituita dal fatto che gli «atti di terrorismo», pur rimanendo nella lista degli «altri rischi», meno rilevanti, erano passati in essa dall'ultimo al primo posto.

---

[22] Pubbl. in *Rivista della NATO*, Dicembre 1991, *Documentazione*, pp. 19-32. Tutti i documenti ufficiali sono comunque reperibili sul sito *web* della NATO.

[23] *Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright, National Issues Forum: A New NATO for a New Century*, 6.4.1999.

Il Segretario Generale Javier Solana definì il vertice di Washington dell'aprile 1999 come «un momento di transizione dell'Alleanza dalla pura difesa collettiva dei suoi membri alla garanzia della sicurezza in Europa e dei valori democratici dentro e fuori i propri confini», precisando però: «la NATO è, e continua ad essere, un'organizzazione regionale. Non siamo i guardiani del mondo»[24]. I portavoce dell'Alleanza sottolinearono che «l'eccezione del Kosovo» non era stata «istituzionalizzata come regola».

Al volgere del nuovo secolo, la NATO si era trasformata da alleanza difensiva contro l'URSS in organizzazione internazionale che mirava ad affrontare una gamma ampia di minacce, nelle sue diverse articolazioni (comprendendo quindi la PfP e il *Dialogo Mediterraneo*) estendeva la sua influenza su quattro continenti, America, Europa, Asia e Africa settentrionale, aveva parzialmente riformato la sua struttura militare e aveva avviato un processo di rafforzamento dell'Identità Europea di Sicurezza e Difesa (ESDI). Nel complesso la NATO, in concorrenza con l'UE, aveva acquisito un nuovo ruolo politico come garante della stabilità, della riconciliazione e della democrazia in Europa, nonché della continuazione del legame transatlantico oltre lo scenario strategico che lo aveva reso necessario. Un ruolo che sviluppava quanto la NATO aveva già fatto implicitamente durante la Guerra Fredda, fornendo la cornice di sicurezza per la riconciliazione franco-tedesca.

Non mancavano però già allora pesanti interrogativi. Uno storico americano, in occasione del cinquantenario dell'Alleanza, formulò un'osservazione che si sarebbe rivelata significativa alla luce degli avvenimenti successivi: «Se gli americani cominciassero a percepire la NATO come una camicia di forza che impedisce di agire, o se gli europei la vedessero come un modo per invischiarli in politiche statunitensi sgradite, la NATO stessa diverrebbe una fonte di divergenza piuttosto che di collaborazione»[25].

Le due operazioni militari della NATO negli anni Novanta, in Bosnia e Kosovo, definirono in pratica la questione dell'*out of area*, limitandola per il momento ai confini prossimi dell'Alleanza. Dietro l'apparente prova di coesione fornita in Kosovo, si celavano

[24] Intervista a Solana, in *Corriere della Sera*, 11.9.1999, p. 2.

[25] D.P. Calleo, *What is the Rightful Role of the United States in Europe?*, in S. Eisenhower (ed.), *NATO at Fifty. Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance*, Washington, DC, 1999, p. 188.

gravi contrasti, tanto da far scrivere, con esagerazione giornalistica, che tra Europa e Stati Uniti era avvenuto «lo scoppio della seconda Guerra Fredda»[26]. Il conflitto evidenziò il grande divario militare tra gli Stati Uniti e i loro alleati (a parte i britannici), portando a un *decoupling* virtuale della sicurezza europea da quella americana. Gli europei ebbero la sensazione di essere stati forzati a prendere le armi in una guerra preparata a tavolino da Washington anche come test della fedeltà degli alleati e videro una campagna aerea troppo dominata dagli americani, un'esagerata dipendenza dall'alta tecnologia e un'enfasi sulla protezione della forza invece che sul controllo e il pattugliamento attivo del territorio. Washington trasse invece dal conflitto la lezione di eccessive interferenze degli europei nella condotta delle operazioni a fronte di una loro scarsa efficienza operativa[27].

Gli anni Novanta si erano aperti con le speranze di "nuovo ordine mondiale"; proseguirono e si conclusero, nonostante le amare delusioni in Somalia, in Jugoslavia e molte altre regioni del mondo, con la guerra nel Kosovo in nome dei "diritti umani", preludio auspicato di un generale trionfo della giustizia internazionale. L'uso della forza militare sembrava consentito solo in operazioni che comunque contenessero il prefisso *peace*[28], o in "guerre umanitarie" fortemente venate di ambiguità: i militari diventavano un po' poliziotti, assistenti sociali, operatori sanitari. Le due operazioni militari della NATO causarono perdite insignificanti all'Alleanza e durarono poche settimane o mesi, senza impiego di truppe di terra. In tale clima di "buonismo" internazionale, le divergenze transatlantiche, pur profonde, non esplosero drammaticamente.

L'esperienza del Kosovo fu comunque alla base degli sviluppi successivi: la volontà dell'UE di progredire più rapidamente nel campo della politica estera e di sicurezza comune, facendole compiere un salto

[26] *Europe and America. Weathering the storm*, in "The Economist", 9.9.2000, p. 23.

[27] Cfr. L. Kaplan, *NATO Divided NATO United: The Evolution of an Alliance*, London, 2004, pp. 127-31; P. van Ham, *Le difficoltà aumentano*, in "Rivista della NATO", Autunno 2005; F. Bozo, *The Effect of Kosovo and the Danger of Decoupling*, in J. Howorth-J. Keeler (eds.), *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy,* New York, 2003, pp.61-78; M. Reichard, *The EU-NATO Relationship. A Legal and Political Perspective*, Aldershot, 2006, pp. 56-57; A. Colombo (a cura di), *L'Occidente diviso. La politica e le armi*, Milano, 2004, p. 23.

[28] *Peacekeeping, peace-enforcement, peacemaking*, ora sostituite quasi sempre dall'espressione *Crisis Response Operations* (CRO).

di qualità, e la scelta di Washington di agire in Afghanistan prescindendo dalla stessa NATO. Se si potevano accettare le interferenze degli europei in un conflitto come quello del Kosovo, che non coinvolgeva gli interessi vitali di Washington, ciò appariva inammissibile, oltre che militarmente inutile, in operazioni belliche di ben più ampia portata, che riguardavano direttamente la sicurezza degli Stati Uniti: «Il refrain unilateralista è accattivante: alla fine i conti veri è meglio regolarseli da soli. Se gli alleati seguiranno bene. Altrimenti meglio»[29]. La NATO fu profondamente influenzata dalla guerra del Kosovo: un rapporto dell'Assemblea Parlamentare della NATO sostiene che «praticamente tutto ciò che è stato detto sui ruoli e la missione della NATO dovrà prima o poi essere riesaminato alla luce di questo evento»[30].

Le operazioni militari della NATO negli anni Novanta erano avvenute senza chiamare in causa l'art. 5, il *casus foederis* del Trattato Nordatlantico (nonché senza un mandato preventivo dell'ONU). Il 12 settembre 2001 il Consiglio Atlantico dichiarò invece che, in presenza di prove che l'attacco terroristico agli Stati Uniti era stato diretto dall'estero, l'art. 5 del Patto sarebbe entrato in vigore. Il 2 ottobre, dopo che la delegazione americana al Consiglio Atlantico aveva presentato le prove che gli attacchi erano opera della rete terroristica di al-Qaida, operante sotto la protezione del regime afgano dei talebani, il Segretario Generale della NATO Lord Robertson confermò che il *casus foederis* era scattato, per la prima volta nella storia dell'Alleanza[31]. Contrariamente a quanto era stato prevedibile durante la Guerra Fredda, la NATO accorreva in soccorso degli Stati Uniti e non dell'Europa Occidentale.

In attuazione di ciò, il 4 ottobre la NATO decise di adottare otto specifiche misure, tra le quali lo spiegamento di STANAVFORMED nel Mediterraneo orientale in funzione antiterroristica (operazione *Active Endeavour*, tuttora in corso) e, come richiesto da Washington,

---

[29] L. Caracciolo, *La partita finale contro Milosevic*, in "La Repubblica", 19.9.2000, p. 14; cfr. R. Menotti, *La "nuova NATO" non piace al Congresso* e T. Galen Carpenter, *Agli Stati Uniti quest'alleanza non serve più*, in AA.VV., *A che ci serve la NATO*, "Limes. Rivista Italiana di Geopolitica", n. 4/1999, pp. 127-41, 143-49.

[30] J. Hoekema (Rapporteur), *NATO policy and NATO strategy in light of the Kosovo conflict*, Defence and Security Committee of the NATO Parliamentary Assembly, Report AS252DSC-E, 6 Oct. 1999, para. 5.

[31] Così avvenne anche per il Trattato interamericano di sicurezza di Rio del 1947 e per l'ANZUS, il Trattato di sicurezza fra Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda del 1951.

il trasferimento sulla costa orientale degli Stati Uniti di cinque aerei AWACS in dotazione all'Alleanza Atlantica, in modo da permettere a quelli americani di essere schierati altrove (operazione *Eagle Assist*)[32]. L'inizio dell'operazione principale della NATO in conseguenza degli attacchi terroristici tardò tuttavia fino all'agosto 2003 quando, con mandato dell'ONU e senza attivazione dell'art. 5 del Trattato Nordatlantico, partì la *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, che di fatto abolì il limite della distanza per le operazioni *out of area*.

Prima di arrivare però alla costituzione di ISAF la NATO e le relazioni transatlantiche avevano attraversato uno dei periodi più difficili della loro storia, le cui vicende possono essere qui solo sommariamente ricordate, sempre come premessa per l'analisi delle prospettive presenti e future.

Nella fase delle *major combat operations* in Afghanistan, gli americani ritennero fondamentale solo l'aiuto del loro tradizionale scudiero britannico, dotato della maggiore capacità di proiezione di forze operative, oltre che dei gruppi locali anti-talebani (l'Alleanza del nord). Altri tre Paesi della NATO, Germania, Danimarca e Australia, inviarono forze speciali. Il 7 novembre 2001 il Segretario alla Difesa americano Donald Rumsfeld coniò la formula destinata a diventare famosa: «Le guerre ... non dovrebbero essere combattute da comitati. La missione deve determinare la coalizione, e la coalizione non deve determinare la missione. Altrimenti la missione verrà al minimo comune denominatore e non possiamo permettercelo»[33]. La "NATO in quanto tale" fu quindi esclusa dall'operazione *Enduring Freedom*.

---

[32] Le altre misure erano il rafforzamento della cooperazione nel campo dell'*intelligence*, l'assistenza agli Stati, anche non membri della NATO, che rischiassero attacchi di rappresaglia per il loro impegno contro il terrorismo, il rafforzamento di particolari risorse necessarie alle operazioni anti-terrorismo, la concessione di diritti di sorvolo notturno agli aerei militari americani e di altri alleati impegnati in operazioni contro il terrorismo, l'accesso a porti e aeroporti, anche per rifornimento, per le stesse operazioni (M. Reichard, *The EU-NATO relationship*, cit., pp. 187-88).

[33] Cit. in D. Yost, *Transatlantic relations and peace in Europe*, in "International Affairs", Vol. 78 (2002), n. 2, p. 298. «Dopo l'11 settembre, quando gli europei hanno offerto le loro magre risorse per combattere in Afghanistan, l'America ha opposto resistenza, temendo che la collaborazione fosse uno stratagemma per legarle le mani ... Bush e i suoi collaboratori hanno intravisto una trappola anziché un dono del cielo» (R. Kagan, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, tr. it., Milano, 2003, p. 115).

Il modello della *coalition of the willing* prevalse sull'organizzazione atlantica, la strategia delle coalizioni su quella delle alleanze permanenti, in coerenza con la tradizione americana più antica. Già Kissinger, commentando nel 1956 le vicende della guerra di Corea, aveva scritto: «Le alleanze o aggiungono poco alla nostra capacità bellica o non sono il riflesso di un obiettivo comune, oppure presentano entrambi gli aspetti ... gli sforzi per ottenere l'approvazione di tutti i nostri alleati prima di ogni nostra mossa non porterà a un'azione comune ma all'inazione ... Dobbiamo riservarci il diritto di agire da soli, o assieme ad un gruppo di Potenze su base regionale, qualora i nostri interessi strategici lo richiedano»[34]. Nel 1967, proprio durante le consultazioni per la stesura del Rapporto Harmel, Eugene Rostow, Sottosegretario di Stato americano per gli affari politici, aveva chiaramente indicato l'eventualità di costituire, all'interno della NATO, «gruppi limitati di Paesi ispirati da un senso di "impegno" e dalla condivisione di uno scopo comune riguardo ad aree al di fuori di quella del Trattato», escludendo un impegno della NATO in quanto tale[35].

Mentre i primi mesi del 2003 videro il culmine della frattura tra le due sponde dell'Atlantico, il periodo successivo vide emergere se non una piena ricomposizione, quanto meno una tregua, favorita sul versante europeo dalla scomparsa dalla scena politica dei due *leader*, Chirac e Schröder, che più si erano scontrati con Bush, sostituiti da altri più pragmatici e filo-americani, Nicholas Sarkozy e Angela Merkel, mentre anche negli Stati Uniti lasciarono i loro incarichi i personaggi che più si erano distinti nella polemica con gli europei e avevano cavalcato a fondo l'unilateralismo: Rumsfeld e Wolfowitz.

La tregua nelle polemiche, oltre che dal cambiamento di uomini, dipendeva innanzi tutto dalla debolezza sia della presidenza americana sia dell'Unione Europea. Nonostante la chiara vittoria alle presidenziali del novembre 2004, l'amministrazione Bush dovette temperare il suo unilateralismo di fronte alle difficoltà in Afghanistan e in Iraq e poi alla sconfitta dei repubblicani nelle elezioni legislative del novembre 2006. L'Unione Europea conobbe un lungo periodo di

[34] H. Kissinger, *Reflections on American Diplomacy*, in "Foreign Affairs", Ottobre 1956, pp. 50-51.

[35] Cfr. il verbale della colazione di lavoro tra Rostow, altri funzionari del Dipartimento di Stato e il gruppo di lavoro della NATO per la stesura del rapporto, Washington, 5.6.1967 (disponibile all'indirizzo Internet http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=20655&navinfo=15713).

incertezza, dopo la bocciatura della "costituzione europea" nei referendum in Francia e Olanda, almeno fino al vertice di Lisbona dell'ottobre 2007, che ha approvato una versione meno ambiziosa del trattato costituzionale.

Il 2 giugno 2003 il Consiglio Atlantico deliberò di fornire assistenza, logistica e di altro genere, alla Polonia, che aveva assunto il comando della regione centro-meridionale in Iraq. Il 28 giugno 2004 il vertice di Istanbul deliberò l'istituzione di una *NATO Training Implementation Mission-Iraq*, poi ribattezzata *NATO Training Mission-Iraq* per l'addestramento, *in loco* o all'estero, delle forze di sicurezza irachene. A essa contribuiscono tutti i membri della NATO, dei quali sedici (compresa l'Italia) mantenendo in Iraq un totale di 300 uomini, gli altri (tra i quali Francia e Germania) solo con sostegno finanziario e donazione di equipaggiamenti. Nel settembre 2004 la NATO decise inoltre di sponsorizzare la costituzione in Iraq di una *National Defence University*, operativa a Bagdad[36].

Ben più ampio e diretto è l'impegno in Afghanistan della NATO, che il 9 agosto 2003 assunse il comando della *International Security Assistance Force* (ISAF), la più importante delle missioni dell'Alleanza, che vedeva così rivalutato dagli americani il suo ruolo: rifiutata la *war by committee*, Washington dovette accettare una *stabilization* concordata con gli Alleati. Se nell'autunno 2002 al Quartiere Generale di Bruxelles i funzionari della NATO manifestavano chiaramente il loro senso di incertezza sul ruolo che Washington riservava all'organizzazione, nella primavera 2007 si poteva sentire l'affermazione che «la NATO interessa *nuovamente* agli Stati Uniti»[37]. In un suo intervento, l'Assistente Segretario di Stato americano agli affari europei ed euro-asiatici Daniel Fried ammise che «specialmente durante il primo mandato di Bush», «molti europei ritenevano che gli Stati Uniti non avessero sufficiente considerazione per la NATO come istituzione ... considerata ... come una scatola degli attrezzi». Egli non negava esplicitamente il fatto, ma invitava ad analizzare i discorsi dell'amministrazione durante il secondo mandato, nei quali «il numero di volte

[36] Cfr. sul sito *web* della NATO le pagine *NATO and the 2003 campaign against Iraq* e *NATO Iraq*.

[37] Affermazioni raccolte dall'Autore. Il «nuovamente» risale certamente a prima di quando la frase fu ascoltata.

che la "*coalition of the willing*" è menzionata cala quasi a zero. È tutta "NATO"»[38].

Proprio nel pieno della crisi transatlantica si era poi assistito a un importante sviluppo nell'istituzionalizzazione di rapporti più organici tra NATO ed UE, fondato sullo scambio di lettere, il 17 marzo 2003, tra il Segretario Generale della NATO e l'Alto Rappresentante per la PESC, base del pacchetto di accordi denominato *Berlin Plus*.

«Tutto quanto cerchiamo di ottenere nel mondo richiede che l'America e l'Europa restino stretti partner»[39], dichiarava nel febbraio 2005 il neo-Segretario di Stato Condoleezza Rice e alla fine dell'anno il Vice-Segretario di Stato americano agli affari politici Nicholas Burns, ex rappresentante permanente presso il Consiglio Atlantico, constatava già un miglioramento delle relazioni transatlantiche[40].

Il NSC del 2010: il Comprehensive Approach e i rapporti con l'ONU e la UE

Nel novembre 2009 il Segretario Generale della NATO Anders Fogh Rasmussen riassunse così il modo in cui la maggioranza vedeva il problema della sicurezza durante la Guerra Fredda: «NATO does war [in realtà la NATO prevenne la guerra, n.d.a.]. The United Nations does peace. The European Union dishes out cash. The NGOs, do their own thing. And none of them needs the others, or needs to cooperate together»[41]. Tale approccio è cambiato alla luce del tipo di conflitti del post-Guerra Fredda, che richiede il cosiddetto *comprehensive approach*.

Il NSC del 2010[42] è un documento molto più breve di quelli del 1991 e del 1999 (meno della metà), e si concentra sui compiti della

[38] Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *NATO/ Riga Summit Issues*, Roundtable With European Journalists, Washington, 4.10.2006, all'indirizzo Internet www.state.gov/p/eur/rt/nato/ c2771.htm.

[39] Cit. in J. Baylis-J. Roper, *The United States and Europe: Beyond the Neo-Conservative Divide?*, London-New York, 2006, p. 115.

[40] R.N. Burns, *Remarks at the European Institute Annual Gala Dinner*, Washington, 15.12.2005, all'indirizzo Internet www.state.gov/p/us/rm/2005/.

[41] http://www.nato.int/cps/en/SID-A4945685-24987B42/natolive/opinions_59235.htm?selectedLocale=en.

[42] *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, all'indirizzo Internet http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm.

NATO, invece di fare una lunga lista di scenari, rischi e sfide, destinata a divenire presto obsoleta. Nella *Premessa* esso «commits the Alliance to prevent crises, manage conflicts and stabilize post-conflict situations, including by working more closely with our international partners, most importantly the United Nations and the European Union». Al § 4b affronta la questione del *crisis management*, affermando che «NATO has a unique and robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises – before, during and after conflicts. NATO will actively employ an appropriate mix of those political and military tools to help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, before they escalate into conflicts; to stop ongoing conflicts where they affect Alliance security; and to help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Atlantic security». Il § 4c, parlando della *cooperative security*, afferma che «The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international organisations».

Affrontando il tema della *Security through crisis management*, il § 21 afferma: «The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors before, during and after crises». In particolare la NATO è «prepared to develop political dialogue and practical cooperation with any nations and relevant organisations across the globe» that share our interest in peaceful international relations» (§ 30 della sezione *Promoting International Security through Cooperation*). Il § 31 cita la «Cooperation between NATO and the United Nations». Il § 32 definisce la EU «a unique and essential partner for NATO», ricordando che «the two organisations share a majority of members, and all members of both organisations share common values»; esse devono quindi «cooperate more fully in capability development, to minimise duplication and maximise cost-effectiveness».

Viste queste affermazioni del NSC, occorre considerarne il *background* operativo che le determina. In maniera limitata lo *State building* iniziò a essere collegato alle operazioni militari durante la Seconda Guerra Mondiale, in Germania, Italia e Giappone. In questi

Paesi nemici conquistati lo scopo dell'occupazione militare anglo-americana era di eliminare la struttura di governo autoritaria o totalitaria e porre le basi per la transizione verso un diverso ordine politico interno democratico, premessa a sua volta di un diverso sistema internazionale. Vi era una difficile coesistenza di necessità militari e di esigenze politico-amministrative, particolarmente in un Paese come l'Italia, dove il fronte si spostò lentamente verso nord dal settembre 1943 al maggio 1945. Durante la Seconda Guerra Mondiale vi era il vantaggio che nei territori conquistati non vi furono attività di guerriglia o di sabotaggio, diversamente da oggi in Iraq e Afghanistan.

Oggi la linea divisoria tra guerra e pace è sfocata. In Iraq e Afghanistan diventa quindi pressante la necessità di conciliare le operazioni militari contro la guerriglia con le attività di ricostruzione del Paese nel senso più ampio. È la c.d. *Three block war*, che prevede, nella medesima area, la possibilità di «condurre azioni di combattimento contro focolai di residui di forze avversarie o per contrastare attività terroristiche; garantire la sicurezza della zona in cui si opera con attività di pattugliamento e di controllo del territorio; svolgere attività di supporto alla pace, di assistenza umanitaria e di ripristino delle infrastrutture necessarie per il ritorno alla normalità»[43]. In sintesi una strategia di «libera, difendi, costruisci», quale quella adottata dal Generale David Petraeus in Iraq, invece del semplicistico «cerca e distruggi».

La vittoria militare sul campo contro le forze regolari nemiche (che non sempre esistono) è solo un primo risultato. Il vero successo si misurerà nella fase successiva e nel lungo periodo: «La guerra è quindi strettamente legata al dopoguerra e la componente militare a quella civile ... La guerra moderna si vince o si perde in base ai risultati di ciò che si fa dopo e non nell'abbattimento dell'avversario. Dalla fase post-bellica si capisce se la guerra o le operazioni sono servite a qualcosa»[44].

Il ruolo della NATO nella gestione delle crisi va comunque al di là degli interventi militari, includendo operazioni di protezione delle popolazioni contro calamità naturali, tecnologiche o umanitarie, in collaborazione con organizzazioni civili specializzate. Fin dagli anni Cinquanta, la NATO iniziò a sviluppare misure di protezione civile contro un attacco nucleare e ben presto comprese che tali capacità

[43] Cfr. G. Fraticelli, *Come cambia l'Esercito*, in A. Nativi (a cura di), *Nuove sfide per la sicurezza: la risposta dell'Esercito*, Chiavari, 2005, p. 7.

[44] F. Mini, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, 2003, p. 173.

potevano essere usate efficacemente contro gli effetti di calamità provocate da alluvioni, terremoti o incidenti di natura tecnica e umanitaria. Nel 1953 fu attuato il primo schema di assistenza a seguito di gravi alluvioni in Europa settentrionale e nel 1958 la NATO definì procedure dettagliate per il coordinamento dell'assistenza tra gli Stati membri in caso di calamità. Nel 1998 furono costituiti l'*Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre* e una *Euro-Atlantic Disaster Response Unit*. In anni recenti la NATO ha fornito sostegno a molti Paesi: Albania, Repubblica Ceca, Ungheria, Romania, Ucraina, Kosovo, Pakistan, FYROM, Portogallo e Moldavia. Nel 2005 la *NATO Response Force*[45] è stata utilizzata per i soccorsi alle vittime dell'uragano *Katrina* nella Louisiana e per quelli alle vittime del terremoto in Kashmir.

L'ambiguità nelle relazioni tra NATO e ONU risale alle origini dell'Alleanza. Un'osservazione fatta durante i negoziati fu che il Patto Atlantico doveva essere una specie di ONU efficace, non bloccata dal veto sovietico[46]. Nella seconda metà degli anni Novanta la NATO si mosse verso una progressiva emancipazione dalla necessità di un mandato dell'ONU per le operazioni "non art. 5"[47]. Nel novembre 1998 il Segretario Generale Solana osservò che la NATO agisce sempre in base allo spirito dell'ONU, anche se un suo mandato non è legalmente necessario per agire, potendo l'Alleanza farlo in base al suo processo decisionale democratico. In effetti, la guerra per il Kosovo fu intrapresa senza mandato dell'ONU, che, tuttavia, dopo la fine dei bombardamenti, autorizzò il dispiegamento della *Kosovo Force of NATO* (KFOR). Nel primo decennio di questo secolo, però, nel contesto del *comprehensive approach*, la NATO sembra essere più ansiosa di avere un mandato dell'ONU per le sue operazioni, come nel caso dell'operazione *Allied Protector* contro la pirateria o degli interventi in Iraq e Afghanistan.

Il 23 settembre 2008 i due Segretari Generali de Hoop Scheffer e Ban Ki Moon firmarono una dichiarazione congiunta nell'ufficio di

[45] Decisa al vertice di Praga nel novembre 2002 e dichiarata pienamente operativa al vertice di Riga quattro anni dopo, la NRF disponendo di circa 24.000 unità, dovrebbe iniziare a schierarsi dopo soli cinque giorni di preavviso ed essere in grado di auto-sostenersi per almeno un mese e oltre attraverso periodiche rotazioni.

[46] Cfr. M. de Leonardis, *Sicurezza e pace dell'Europa divisa: l'Alleanza Atlantica*, in M.G. Bottaro Palumbo-R. Repetti (a cura di), *Gli orizzonti della pace. La pace e la costruzione dell'Europa (1713-1995)*, Genova, 1996, pp. 254-58.

[47] Per le operazioni in base all'art. 5 non occorre un mandato dell'ONU che riconosce comunque il diritto di ogni Stato all'autodifesa (art. 51 della Carta dell'ONU).

New York di quest'ultimo: «The signature has left the UN uneasy. In an effort not to upset the non-Western Security Council members further, the UN secretariat urged NATO not to publish the accord, and ordered its staff to keep the issue as low-key as possible»[48]. Il 17 novembre 2009 il Segretario Generale della NATO Rasmussen ammise che «many in the United Nations are suspicious of NATO»[49].

Il valore principale dell'accordo è di tipo politico. L'ONU è al centro di una rete di organizzazioni internazionali con le quali opera la NATO, che spera così di migliorare i suoi rapporti e la sua immagine presso le ONG e le altre organizzazioni, come l'Organizzazione per l'Unità Africana e la Lega degli Stati Arabi. Il Segretario Generale della NATO riferisce regolarmente a quello dell'ONU sui progressi delle operazioni dell'Alleanza e su altre importanti decisioni del Consiglio Atlantico nella gestione delle crisi e nella lotta contro il terrorismo internazionale. L'ONU è spesso invitata ad assistere alle riunioni ministeriali della NATO e avvengono consultazioni tra la NATO e organismi specializzati dell'ONU, come l'*Office on Drugs and Crime* (UNODC) e l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA). La NATO contribuisce anche attivamente al lavoro dello *UN Counter-Terrorism Committee* (UN CTC) e opera con agenzie dell'ONU nel quadro della *Environmental Security Initiative* (ENVSEC), attraverso il *NATO Science for Peace and Security Programme* (SPS).

Il rapporto di gran lunga più importante per la NATO è quello con l'UE. La NATO conta ora ventotto Stati membri, l'UE ventisette e ventuno Paesi appartengono a entrambe le organizzazioni. Si può dire che i rapporti istituzionali tra le due organizzazioni costituiscono la fase attuale della lunga storia di un problema che risale alle origini dell'Alleanza, quello del *mutual aid* e del *burden sharing* tra le due sponde dell'Atlantico.

Da un confronto tra le recenti operazioni all'estero della NATO e dell'UE appare evidente che, al momento, si è realizzata, di fatto, una divisione dei compiti. Essa non riguarda l'ambito geografico delle missioni (esteso su tre continenti per entrambe), poiché quelle

[48] M.F. Harsch-J. Varwick, *NATO and the UN*, in "Survival", 2009, p. 12: «The 'quiet signing' nevertheless caused a public outcry in Russia. Foreign Minister Sergey Lavrov accused Ban Ki Moon of 'secretly' concluding an agreement without properly consulting Security Council members. Russia's ambassador to NATO, Dmitry Rogozin, even called the declaration 'illegal'».

[49] Discorso cit. alla nota 41.

dell'UE sono altrettanto «fuori area» e globali di quelle della NATO, ma la natura di esse. La NATO svolge, infatti, missioni di combattimento e di *peace enforcement* "robusto", come in Afghanistan, mentre l'UE si limita a missioni a bassa intensità, ai tradizionali compiti di Petersberg: il *peacekeeping*, missioni di carattere civile, di polizia e giudiziario. L'UE è meglio equipaggiata per operazioni di ricostruzione e sviluppo, mentre la NATO rimane l'attore di gran lunga principale nelle operazioni militari a media e alta intensità. I *battle groups* della UE hanno una schierabilità tra le 2.000 e le 10.000 miglia, mentre la *NATO Response Force* può operare tra le 5.000 e le 60.000 miglia.

Questa divisione dei compiti deve essere superata o istituzionalizzata? Inoltre, l'UE deve puntare, in futuro, a svincolarsi dal sostegno della NATO, oggi necessario in molti settori, rendendosi autosufficiente? Domande già poste negli anni Novanta e alle quali gli americani, con interessato buonsenso, hanno sempre dato agli europei una risposta netta: perché volete fare sforzi vani e costosi per disporre come UE di capacità che già possiede la NATO? A tale osservazione gli europei non sanno replicare in concreto, poiché in teoria vorrebbero rendersi autonomi, in pratica nulla fanno per raggiungere tale obiettivo, da un lato perché hanno ridotto i loro bilanci della difesa, dall'altro perché si cullano in sogni kantiani di pace perpetua.

L'ex Segretario Generale della NATO de Hoop Scheffer ha espresso chiaramente due concetti complementari: l'idea che l'UE possa mai rivaleggiare con la potenza militare americana è «politicamente impossibile, militarmente irrealistica e finanziariamente insostenibile», ma è anche una «pericolosa illusione» pensare che Washington possa fare da sola nel campo della sicurezza internazionale[50]. Di fronte al fallimento del precedente unilateralismo, nei suoi ultimi anni l'amministrazione Bush approvò esplicitamente lo sviluppo delle politiche estere e di difesa dell'UE, ma, allo stesso tempo, sottolineò sempre l'importanza delle relazioni bilaterali di Washington con i singoli Stati europei, in primo luogo la Gran Bretagna.

Il Vice Presidente Biden ha ribadito[51] la linea favorevole al rafforzamento delle capacità difensive dell'UE e della sua collaborazione con la NATO: «We also support the further strengthening of European defense, an increased role for the European Union in preserving peace and security,

[50] Cit. in J. McCormick, *The European Superpower*, Basingstoke-New York, 2007, pp. 29 e 64.

[51] Alla conferenza di Monaco sulla sicurezza, Monaco, Febbraio 2009.

a fundamentally stronger NATO-EU partnership, and a deeper cooperation with countries outside the Alliance who share our common goals and principles». Ma il Presidente Obama sembra snobbare la UE e non attribuire un'importanza fondamentale alla NATO.

Probabilmente, per citare la *Nato Review*: «We should accept that a great deal of division of labour is inevitable, and make the best of it. Each side of the Atlantic can do something that the other side does not want to do: the Europeans are happy to provide large numbers of peacekeepers, while the United States is happy to spend money on high-tech military equipment. Therefore they both need each other. That could be good for Alliance cohesion»[52].

Conclusione

I rapporti della NATO con le altre organizzazioni internazionali e con le ONG hanno due scopi. Il primo è di natura politica: essi conferiscono legittimazione alle operazioni dell'Alleanza e ne migliorano l'immagine con Paesi che non appartengono all'Occidente e presso forze politiche il cui orientamento non è stato in passato "atlantico". Questo è il valore principale dei rapporti con l'ONU e l'OSCE. Il secondo scopo è operativo: essi offrono alla NATO l'opportunità di migliorare l'efficacia delle sue operazioni, attraverso una divisione dei compiti che consenta a ogni organizzazione di compiere le azioni per le quali è meglio attrezzata. Da questo punto di vista, la UE è certamente un *partner* chiave della NATO.

[52] R. Asmus-C. Grant, *Can NATO remain an effective military and political alliance if it keeps growing?*, in "NATO Review", Spring 2002.

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico

di Giancarlo Aragona

Per inquadrare le problematiche del nuovo Concetto Strategico anzitutto è opportuno chiedersi perché i Capi di Stato e di Governo, al vertice di Strasburgo dell'aprile 2009, abbiano deciso di lanciare l'Alleanza in questo esercizio. L'obiettivo generale è stato probabilmente quello di dare risposta a un interrogativo di fondo: serve ancora la NATO nel post-Guerra Fredda?

A esso si può rispondere con sicurezza: sì. L'Alleanza rimane indispensabile per garantire il legame transatlantico e la sicurezza comune. Non s'intravedono alternative alla NATO come veicolo del *coupling* strategico tra Europa e Nord America. Ma, alla base dell'iniziativa dei Capi di Stato e di Governo, vi sono state anche ragioni più specifiche. La NATO si deve attrezzare per affrontare rischi e minacce in continua evoluzione. Le nostre opinioni pubbliche devono prendere atto delle modifiche del quadro di sicurezza degli ultimi anni e dei probabili scenari futuri. Fattori dominanti sono – e, verosimilmente, lo diverranno ancora di più – il terrorismo internazionale (basti pensare all'attentato alle Torri Gemelle, ecc.), gli interventi in teatri lontani come l'Afghanistan, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, talune forme di destabilizzazione regionale o il disfacimento di strutture statuali, la sicurezza informatica e dei nostri rifornimenti energetici. Da questa realtà emerge che i dispositivi militari della NATO e i suoi meccanismi di funzionamento devono essere aggiornati.

Sullo sfondo di queste motivazioni, come si possono sintetizzare i risultati salienti del Concetto Strategico approvato a Lisbona?

Un'esigenza cruciale che si è imposta con sempre maggiore chiarezza negli ultimi anni è stata l'attualizzazione della portata dell'art. 5 del Trattato Nordatlantico, nel contesto di sicurezza del post-Guerra Fredda. Occorre fissare un punto di equilibrio tra la riaffermazione dell'impegno a difendere collettivamente i territori degli Stati membri in caso di attacco esterno e la presa d'atto

che l'art. 5 del Trattato possa essere innescato da una minaccia alla sicurezza comune radicalmente diversa da un attacco diretto e massiccio contro i nostri territori. Questa evoluzione racchiude la differenza tra un'organizzazione strettamente di difesa – quale era la NATO della Guerra Fredda – ed una che tuteli la sicurezza dei suoi membri anche con attività di stabilizzazione e di prevenzione della crisi. Si comprende anche la differenza tra una NATO di difesa territoriale statica e una NATO pronta a proiettarsi in teatri lontani dall'area euroatlantica. Le due dimensioni non sono, in realtà, contraddittorie ma complementari. La NATO deve essere capace di attuare una gamma di missioni tale da rispondere a uno spettro di potenziali minacce che si è diversificato nel post-Guerra Fredda. Il Concetto Strategico ha ben messo a fuoco la questione, malgrado all'interno della NATO permangano, per ragioni storiche o di collocazione geografica, sfumature nella percezione dell'ordine di priorità delle potenziali minacce.

Uno dei risultati più significativi del Concetto è stato quello di aver ribadito con forza che la natura delle crisi attuali e di quelle future richiede un approccio multidimensionale e non solo militare (*comprehensive approach)*. Questo impone – tra l'altro – che la NATO s'impegni in un attivo partenariato con altre organizzazioni internazionali e con Paesi anche non membri dell'Alleanza.

Per far fronte con successo e tempestivamente ai nuovi rischi che abbiamo elencato è fondamentale adattare le procedure decisionali interne all'Alleanza. Uno degli strumenti è guardare in modo innovativo all'art. 4 del Trattato. Occorre dare alla consultazione politica prevista dall'art. 4 una connotazione più operativa e incisiva. È un passo delicato sul piano politico e pratico ma, in mancanza, la NATO non potrebbe dare piena attuazione ai dettami della Dichiarazione di Lisbona e rispondere rapidamente a instabilità e minacce che esulano dai classici scenari dell'art. 5, svolgendo anche funzioni di prevenzione delle crisi.

Un altro problema, egualmente cruciale, riguarda le relazioni NATO-Russia. La NATO e la Russia, dopo l'euforia negli anni Novanta, hanno conosciuto un periodo di sospetto reciproco dagli anni 2000. Entrambe sono responsabili di tale involuzione. Verosimilmente, la NATO non è stata capace di rassicurare Mosca che non è sua intenzione strutturare l'ordine mondiale a suo vantaggio esclusivo, o circondare la Russia con una catena di Stati ostili. Sul

piano pratico, l'Alleanza dovrebbe mostrarsi più convinta del potenziale del Consiglio NATO-Russia e più disponibile a valorizzarne il ruolo.

Ovviamente, per essere *partner*, bisogna essere in due. La Russia deve liberarsi dell'incubo (in verità storico) dell'accerchiamento e fare pienamente la sua parte per costruire relazioni più costruttive con la NATO. In questo senso, l'evoluzione del sistema politico russo avrà la sua importanza. Non si tratta di interferire negli affari interni della Russia, ma certamente lo stato della sua democrazia, il rispetto della legalità, il modello della sua economia, hanno un peso sul modo in cui le nostre opinioni pubbliche considerano Mosca e sulle nostre relazioni con essa. Nessun governo occidentale può trascurare questo aspetto. Neppure possiamo disinteressarci dei comportamenti russi nei riguardi del c.d. "estero vicino", cioè di quei Paesi che in passato hanno fatto parte del sistema imperiale zarista o sovietico.

Su questo sfondo, è realistico tuttavia guardare con fiducia al futuro della cooperazione tra l'Alleanza Atlantica e la Russia. Il NCS riafferma, in termini inequivocabili, l'impegno della NATO a sviluppare un forte partenariato strategico con Mosca. Si tratta di "riaffermazione", perché nel *NATO-Russia Founding Act* del 1997 e nella Dichiarazione di Roma del 2002 questo concetto era già stato chiaramente affermato. Il *reset* annunciato dal Presidente Obama, la presenza del Presidente Medvedev a Lisbona, e la ratifica del nuovo trattato START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) hanno aperto un nuovo capitolo. La collaborazione nel settore delle difese missilistiche sarà un altro punto essenziale del partenariato, avvicinando auspicabilmente le rispettive valutazioni della minaccia.

Nel contesto del *comprehensive approach*, il NCS, e i lavori che l'hanno preceduto, attribuiscono una grande importanza ai partenariati della NATO. Questo dimostra chiaramente che la NATO non aspira a essere un "gendarme globale". È invece pronta ad accettare – e favorire – una cooperazione paritaria con altre organizzazioni internazionali o con Stati non membri dell'Alleanza. È questo un approccio che riconosce che la NATO non aspira al monopolio della sicurezza e non dispone di capacità "a trecentosessanta gradi". Esso inoltre è, insieme, dimostrazione di realismo e della volontà di rassicurare coloro che temono un'Alleanza invasiva ed esclusiva.

Due *partner* appaiono particolarmente importanti: l'Organizzazione delle Nazioni Unite e l'Unione Europea. Con quest'ultima, in

passato, vi sono stati sospetti e incomprensioni. Nella NATO o, per lo meno, in alcuni settori di essa, sono periodicamente emerse preoccupazioni che un rafforzamento dell'UE sotto il profilo militare avrebbe indebolito il legame transatlantico, provocato una duplicazione di capacità e difficili procedure di coordinamento. Da parte dell'UE, è stato espresso il sospetto che l'Alleanza volesse bloccare la crescita di un ruolo europeo nel campo della sicurezza e della difesa. Tali preoccupazioni e sospetti non erano del tutto senza fondamento, vista anche la sfiducia tra le due burocrazie. Ma, queste, dovrebbero essere cose del passato. Un forte partenariato NATO-UE è essenziale per garantire il successo delle nostre operazioni. Vi sono aspettative senza precedenti da parte dei Paesi della NATO, non facenti parte dell'Unione, che il ruolo UE nel campo della sicurezza e della difesa divenga più intenso. La "palla" è ora nel campo degli europei.

Il NCS ha sottolineato – tra le altre – alcune nuove minacce alla nostra sicurezza: proliferazione (soprattutto, se combinata con il terrorismo), sicurezza informatica e sicurezza energetica. Beninteso, almeno per le ultime due, affrontiamo un terreno nuovo. In primo luogo, occorre definire quale, in ordine ad esse, possa essere il preciso ruolo della NATO. Sono necessari ambizione e realismo per definire sia il potenziale che i limiti dell'Alleanza. Quando parliamo di sicurezza cibernetica, ci riferiamo solo alla sfera militare, oppure anche ad altri settori essenziali quali i circuiti finanziari, le reti infrastrutturali, ecc.? Come deve interagire la NATO con le competenze nazionali? Questi sono interrogativi cui, per il momento, non è stata data risposta compiuta. La stessa difficoltà la incontriamo in materia di sicurezza energetica, allorché cerchiamo di definire i confini della possibile responsabilità di un'alleanza militare quale la NATO.

Un altro punto molto delicato, affrontato dal Gruppo di Esperti e nel NCS, riguarda il ruolo delle armi nucleari nella strategia dell'Alleanza. Il NCS definisce un giusto equilibrio tra la salvaguardia della sicurezza comune che, in un contesto mondiale nucleare e con pericolosi rischi di proliferazione, richiede che la NATO mantenga ancora un *mix* di armamenti convenzionali e nucleari e, dall'altro lato, l'impegno a proseguire sulla via della drastica riduzione degli armamenti nucleari e, in futuro, della loro possibile completa eliminazione.

Le armi nucleari sub-strategiche rappresentano un problema nel problema. Le opinioni pubbliche dei Paesi di spiegamento (in

particolare in Germania) vi sono molto sensibili. Vi è oggi un forte squilibrio a vantaggio della Russia. Negoziati, e non rinunce unilaterali, dovrebbero presiedere alla trattazione di questo tipo di armamenti per puntare alla loro eliminazione. In linea generale, occorre altresì che il principio della divisione degli oneri fra gli Alleati continui a essere applicato anche in campo nucleare.

Infine, un accenno alla trasformazione delle strutture militari e all'adozione di misure che permettano alla NATO di fronteggiare i nuovi rischi in teatri operativi lontani. Se la NATO deve poter svolgere anche un ruolo *expeditionary*, di proiezione di forza a distanza, deve essere adeguatamente equipaggiata. Ciò costituisce un altro importante banco di prova della serietà dei nostri governi nell'attuare il NCS. Chiaramente, esistono vincoli finanziari e delle opinioni pubbliche. Ma solo una grande coerenza e determinazione da parte dei nostri governi può garantire che vengano rese disponibili le risorse necessarie per una trasformazione tanto profonda quanto necessaria dell'Alleanza.

I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo

di AntonGiulio de' Robertis

Nell'affrontare il tema dell'avvicendarsi della dimensione del dialogo con quella del confronto nei rapporti fra Mosca e l'Occidente mi sembra utile ricordare un'importante occasione storica in cui venne prospettato dagli Stati Uniti uno spirito di collaborazione con Mosca che, proprio per l'essere pienamente soddisfacente per le aspirazioni storicamente risalenti ed altrettanto storicamente frustrate della Russia, non riusciva ad aver ragione della sostanziale diffidenza di Stalin.

Mi riferisco alla vigilia della conferenza di Mosca dell'ottobre 1943, l'occasione in cui per la prima volta i tre ministri degli esteri delle maggiori potenze della coalizione delle Nazioni Unite, Stati Uniti, Inghilterra e Unione Sovietica si incontravano per discutere della *reconstruction* del sistema internazionale che sarebbe dovuto emergere dalla fine del conflitto in corso.

In quell'occasione il Segretario di Stato americano, Cordell Hull incontrava preliminarmente Molotov e, sulla base della pianificazione postbellica effettuata dai *new dealers* in seno al Comitato Consultivo per la Politica Estera Post-bellica creato da Roosevelt subito dopo l'entrata in guerra degli Stati Uniti, gli diceva essere intenzione del suo governo oltre sua personale quella di sviluppare un rapporto di assoluta parità (*absolute equal footing*) con Mosca nella formulazione e nell'adozione delle misure volte alla sistemazione di pace. Aggiungeva di essere pronto a dedicare il periodo finale della sua vita politica a facilitare e sviluppare questa collaborazione.

La misura della disponibilità del Segretario di Stato non mancava di impressionare Molotov, che ne riferiva prontamente a Stalin, che, a sua volta, pur valutandone l'importanza non rinunciava alla sua abituale diffidenza, suggerendo al suo Ministro degli Esteri di ritornare sull'argomento per accertarsi che il senso delle parole di Hull fosse realmente quello, che aveva riferito.

L'*equal footing* era la caratteristica essenziale, che rendeva l'apertura di Hull così interessante e allo stesso tempo sorprendente per il Cremlino in quell'ormai remoto 1943, ma la stessa esigenza veniva manifestata con estrema franchezza dall'attuale Presidente della Federazione Russa Dmitrij Medvedev a Helsinki in una sessione dell'OSCE dell'aprile 2009, quando sottolineava che i rapporti dell'Occidente con il suo Paese dovevano essere caratterizzati dall'uguaglianza e dal rispetto reciproco in vista dell'adozione di una prassi di azioni congiunte.

I rapporti della nuova Russia con l'Occidente e gli Stati Uniti in particolare hanno incominciato ad assumere il carattere del confronto all'indomani della crisi costituzionale e politica del 1993, determinata dalla contestata adozione di una nuova costituzione, che rafforzava i poteri presidenziali di Eltsin, e dalla notevole affermazione elettorale del Partito Comunista Russo.

Il rischio d'instabilità della democrazia russa prefigurato da quei risultati induceva gli ambienti politici americani a prendere in considerazione l'opportunità di adottare delle misure preventive in grado di far fronte all'eventuale ritorno di una Russia ostile. Qualche settimana dopo, durante una visita a Praga, il Presidente Clinton, poneva termine all'incertezza esistente in merito affermando che per l'allargamento della NATO, di cui si andava discutendo negli ambienti atlantici, non era in dubbio il "se", ma solo il quando.

Questo provocava l'immediata e risentita reazione di Eltsin, che vedeva tradito lo spirito della sua collaborazione con Washington, al cui appoggio era talvolta ricorso anche per far fronte a suoi avversari interni.

Nel maggio successivo il Presidente Clinton emanava la Direttiva 25 (PDD25) con l'intento di porre termine alle discussioni che si erano aperte, dopo il fallimento dell'intervento delle forze americane in Somalia, sull'opportunità di impegnare risorse e vite americane in operazioni in teatri remoti. Il testo integrale della Direttiva non veniva reso pubblico, ma nell'annuncio del suo contenuto sostanziale che se ne faceva si sottolineava che gli Stati Uniti avrebbero continuato a effettuare interventi di *peacekeeping* tutte le volte che l'interesse nazionale l'avesse richiesto.

La centralità che questo concetto di interesse nazionale assumeva nell'annuncio dell'amministrazione Clinton, era nuova rispetto al normale tenore delle dichiarazioni di *public diplomacy* che si erano

avute fino a quel momento da parte dei maggiori attori del sistema internazionale. In esse più che far riferimento all'interesse individuale di un singolo Paese si erano invocati piuttosto valori condivisi. Questo riferimento così essenziale a un concetto che raramente era stato menzionato in precedenza aveva però successo, perché dopo la pronuncia di Clinton nelle successive dichiarazioni dei maggiori *leader* occidentali si produceva un frequente riferimento all'interesse nazionale quale *ratio* essenziale e indiscutibile di azione politica.

Questi sviluppi non mancavano di avere un impatto obiettivo sulla posizione della Russia nei confronti dell'Occidente. Gorbaciov aveva, infatti, negoziato quelli che potremmo definire i termini della fine della Guerra Fredda sulla base di un'evoluzione dei rapporti internazionali verso l'instaurazione di un "nuovo ordine internazionale" in cui l'interesse comune dei singoli Paesi prevalesse sugli interessi individuali.

Questo emerge assai chiaramente per esempio dalla sua conversazione a Helsinki nel settembre del 1990 con il Presidente Bush *senior*, in cui faceva esplicito riferimento al sacrificio dell'interesse del suo Paese da lui deciso sulla questione tedesca proprio per non ricadere nell'*old thinking* e non pregiudicare il cammino, che insieme avevano intrapreso, verso l'instaurazione del "nuovo ordine internazionale".

Tutto ciò non impediva però, qualche mese dopo, la collaborazione di Mosca nella gestione della crisi bosniaca, né il suo ingresso nel *contact group* che ne seguiva la soluzione né infine la partecipazione di contingenti russi alle forze di *peacekeeping* inviate nella regione.

Nel 1997 la Russia stipulava il *Founding Act* con la NATO che impegna le due parti contraenti a realizzare un'Europa *whole and free*, a porre in essere un'azione congiunta per la soluzione delle crisi che si sarebbero potute produrre e dava vita ad un consiglio (*Joint Permanent Council*) in cui i delegati russi avrebbero potuto confrontarsi direttamente con i rappresentanti dei Paesi atlantici.

Questa collaborazione subiva però un brusco arresto in occasione della crisi del Kosovo, quando alla decisione della NATO di avviare i bombardamenti sulla Serbia l'allora Primo Ministro Primakov, apprendendola mentre era in volo verso Washington per una visita ufficiale, rispondeva facendo bruscamente invertire la rotta all'aereo su cui si trovava.

Metteva così in evidenza l'essere per lui inaccettabile il trovarsi di fronte a una situazione di conflitto in Europa senza preavviso. Da quel

momento una delle richieste ripetutamente avanzate da parte russa è stata quella della *predictability* di quanto potesse avvenire in Europa e nelle aeree di suo immediato interesse.

Pur dopo la prima reazione di Primakov la Russia seguiva gli sviluppi delle crisi del Kosovo e giocava un ruolo significativo nell'indurre Milosevic a cessare la resistenza ai bombardamenti della NATO e a evacuare la martoriata provincia. In virtù di questo, decideva anche di partecipare al controllo internazionale delle aree evacuate e, approfittando della prossimità alle sue frontiere delle unità russe stanziate in Bosnia come *peacekeepers* sulla base degli accordi di Dayton, le spostava rapidamente a sud facendo loro occupare l'aeroporto di Pristina e precedendo così le unità NATO, che vi stavano convergendo.

La tensione che si produceva fra i comandi militari responsabili di quel teatro operativo veniva rapidamente superata dalla scelta politica di non farne un caso di dissenso insanabile e meno ancora di confronto armato, come pure in un primo momento si era considerato in alcuni ambienti militari dell'Alleanza.

L'inizio del XXI secolo vedeva alla Casa Bianca e al Cremlino due nuove personalità dal carattere ben definito e determinato. Vladimir Putin, insediato alla presidenza dalle dimissioni di Eltsin alla fine del 1999, e George W. Bush eletto per il Partito Repubblicano nel novembre del 2000.

L'impostazione iniziale della nuova presidenza americana, tesa al mantenimento del vantaggio strategico ottenuto con la fine della Guerra Fredda e all'adozione di una vasta libertà d'azione nei rapporti internazionali, spesso incurante del diritto internazionale che pur avrebbe dovuto regolarli, non era certo la più consona a favorire l'armonia dei rapporti con il nuovo inquilino del Cremlino, al di là delle pur positive osservazioni nei suoi confronti rese da Bush dopo il loro primo incontro.

L'attentato dell'11 settembre 2001 provocava però un moto di solidarietà verso gli Stati Uniti, di cui Mosca si faceva immediatamente partecipe. Solidarietà che si estendeva a un generale sostegno dell'attacco americano all'Afghanistan dei Talebani, che si ostinavano a garantire l'asilo di Osama Bin Laden, capo di una rete terroristica ufficialmente considerata responsabile dell'attentato alle Torri Gemelle di New York.

Era questo il clima che agevolava la convocazione a Pratica di Mare, nel maggio del 2002, di un *summit* NATO con la Russia

cui partecipava anche il Presidente russo Putin e che dava vita secondo i comunicati ufficiali «ad una nuova era, maturata dopo l'11 settembre, che vede[va] gli ex-nemici della Guerra Fredda schierati sullo stesso fronte nella lotta contro il terrorismo». La dichiarazione finale del vertice definiva di «*new quality*» i rapporti NATO-Russia e istituiva il consiglio NATO-Russia, un nuovo organo al cui interno i Paesi alleati e la Russia avrebbero identificato e perseguito tutte le opportunità per un'azione congiunta "a venti" decisi a lavorare insieme come *partner* eguali nelle aree di comune interesse e di opporsi insieme ai rischi e alle minacce comuni alla loro sicurezza.

La Russia sedeva così allo stesso tavolo dei diciannove Paesi membri della NATO grazie alla «Dichiarazione di Roma, che sanci[va] l'integrazione parziale di Mosca nell'Alleanza e la sua partecipazione alle decisioni in diversi settori».

L'armonia creatasi a Pratica di Mare non aveva però vita lunga, a causa della decisione del Presidente americano, George W. Bush, di muovere guerra all'Iraq, con motivazioni oggi dimostratesi largamente infondate. Questa iniziativa veniva bocciata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU e provocava anche una frattura in seno all'Alleanza Atlantica, della quale solo otto membri, fra cui l'Italia, sostenevano l'iniziativa americana, mentre Francia e Germania si univano alla Russia nel contestare la patente violazione del diritto internazionale perpetrata dagli Stati Uniti.

Nell'aprile del 2003, poco dopo l'inizio delle operazioni militari americane in Iraq, Putin favoriva la convocazione di un congresso da parte della Facoltà di Giurisprudenza di San Pietroburgo sull'irrinunciabilità del diritto internazionale ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza e vi partecipava personalmente insieme al Presedente francese Chirac e al Cancelliere tedesco Schroeder. Fra i numerosi cultori di diritto e di relazioni internazionali che vi partecipavano vi era anche chi scrive.

La polemica con l'amministrazione americana sui temi della sicurezza e del frequente ricorso alle misure militari nelle crisi internazionali non si placava e nel febbraio del 2007 Putin partecipava alla tradizionale conferenza di primavera *Wehrkunde* di Monaco e operava un pesante attacco alla politica dell'amministrazione Bush di cui lamentava il frequente ricorso all'uso della forza e la ricorrente inosservanza delle norme del diritto internazionale.

All'imbarazzo provocato da queste affermazioni si rispondeva da parte dei commentatori occidentali e degli stessi partecipanti alla *Verkunde* argomentando sull'inopportunità dei toni del Presidente russo e sulla volontà di non imbarcarsi «in una nuova Guerra Fredda». Nessuno però entrava nel merito di quanto affermato da Putin per contestarne la fondatezza.

Un ulteriore fattore di dissenso, che si produceva fra Mosca e l'Occidente era la questione del riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo, evacuato nel 1999 dalla Serbia e rimasto sotto tutela internazionale. Nel febbraio del 2008 gli Stati Uniti decidevano di riconoscerne l'indipendenza, imitati dai principali Paesi atlantici, fra cui l'Italia. Anche questo era un passaggio che incontrava le decise riserve della Russia, che obiettava alla contraddittorietà di questo passo, con i termini con cui, anche grazie al suo intervento diplomatico, si era posta fine alle operazioni militari contro Belgrado.

L'iniziativa americana in seno al Consiglio Atlantico di Bucarest per la disponibilità a un ulteriore allargamento della NATO alla Georgia e all'Ucraina, non migliorava certo il clima dei rapporti fra Washington e Mosca, che vedeva in quest'ulteriore espansione dell'Alleanza il chiudersi di un accerchiamento strategicamente preoccupante.

L'accordo stretto successivamente dal governo americano con la Polonia e la Repubblica Ceca per l'istallazione sul loro territorio, a poca distanza dalle frontiere russe, di un sistema di difesa missilistica, nominalmente volto a contrastare un eventuale attacco proveniente dall'Iran, determinava un ulteriore raffreddamento dei rapporti fra Washington e Mosca, preoccupata che le nuove installazioni incidessero sulla sua capacità di ritorsione contro un eventuale attacco missilistico occidentale.

Le assicurazioni americane sul carattere esclusivamente anti-iraniano del progetto non mitigavano le obiezioni russe, che si ripercuotevano sul tono generale dei rapporti con la NATO, al cui interno per altro non si nascondevano le perplessità per il carattere bilaterale di quell'iniziativa di Washington, che a Bruxelles si sarebbe preferito vedere inserita in un programma difensivo comune di tutta l'Alleanza.

I rapporti fra la Russia e l'Occidente si tendevano ancora più intensamente nell'agosto del 2008, quando il Cremlino, reagendo pesantemente a un attacco di unità georgiane alle forze russe di *peacekeeping* che presidiavano la frontiera dell'Ossezia del Sud, sferrava un'offensiva contro il territorio georgiano arrivando a pochi chilometri da Tiblisi.

Nel prodursi della crisi non vi era chiarezza sulle reali responsabilità del suo scatenamento, si produceva pertanto una divaricazione fra l'orientamento prevalente dei *media* occidentali (che in una prima fase presentavano le operazioni in corso come un'aggressione della Russia) e quello dei *media* russi, che parlavano di una vera e propria aggressione delle forze georgiane ai *peacekeepers* russi, dislocati da oltre un decennio a protezione della provincia secessionista su mandato dell'ONU.

L'accertamento formalmente riconosciuto dalla comunità internazionale della responsabilità dei georgiani nell'apertura delle ostilità sarebbe venuto solo successivamente da parte della commissione d'inchiesta dell'OSCE, costituita *ad hoc*. Intanto nel mondo atlantico si riproduceva la dialettica apparsa già in occasione della guerra all'Iraq. L'amministrazione Bush, insieme alla Polonia e ai Paesi di più recente adesione all'Alleanza atlantica, denunciava la gravità e l'inaccettabilità dell'"aggressione" russa contro la piccola Georgia.

La Francia del Presidente Sarkozy si impegnava invece per ottenere un sollecito cessate il fuoco nella regione caucasica, affiancata dall'Italia. La sospensione delle ostilità ottenuta dalla mediazione franco-italiana lasciava le due provincie secessioniste della Georgia, Ossezia del Sud e Abkazia, saldamente presidiate dalle forze russe, mentre l'Occidente s'impegnava nel sostegno alla ricostruzione della Georgia, pesantemente danneggiata dalla controffensiva russa.

L'entrata in carica del nuovo Presidente americano Barack Obama portava alla Casa Bianca una visione dell'ordine internazionale e del ruolo degli Stati Uniti radicalmente diversa da quella di George W. Bush e del suo vice Cheney. Il nuovo Presidente chiariva le sue convinzioni in materia già nell'aprile del 2007 in un discorso al *Council on Global Affairs* di Chicago, agli albori del lancio della sua candidatura A differenza del suo predecessore, Obama considerava essenziale che l'azione del Paese nel sistema internazionale si svolgesse nel rispetto degli interessi di tutti i suoi membri e delle regole concordate all'interno delle organizzazioni internazionali esistenti. L'ONU pertanto cessava di essere considerata un'inefficiente struttura di solo impaccio per l'azione degli Stati Uniti e diventava la sede di un utile confronto globale.

Divenuto Presidente, Obama si trovava di fronte l'eredità di una linea politica che non condivideva, ma di cui non poteva non farsi carico con tutte le difficoltà comportate da un'inversione di tendenza,

che non poteva che essere graduale. Assai efficace era la similitudine, che faceva in un discorso tenuto all'inizio del suo mandato, della politica di un grande Paese con la rotta di una grande nave, che non può invertire il suo andare se non facendo un arco assai vasto.

Questo cambio della guardia a Washington era stato preceduto di qualche mese dall'elezione di un nuovo Presidente anche a Mosca. Impossibilitato a correre per un terzo mandato, Putin aveva ceduto il passo a Vladimir Medvedev. Questi, dopo aver insegnato per dieci anni diritto privato e diritto romano nella Facoltà di Giurisprudenza di San Pietroburgo, aveva raggiunto Putin a Mosca divenendo ben presto Presidente del *Board of Directors* del colosso Gazprom e scalando progressivamente i gradi più alti dell'amministrazione statale.

Si trovavano cosi di fronte due Presidenti fra le cui personalità vi era più di un'analogia: oltre a quella dell'età, vi era anche un'alta formazione giuridica, che comunque comportava un modo specifico di considerare la funzione del diritto nell'interazione fra gli attori più diversi delle realtà interne come anche di quella internazionale.

Già nel giugno del 2008, Medvedev proponeva un patto paneuropeo per la sicurezza, che avrebbe dovuto creare in Europa quella *predictability,* della cui mancanza Mosca si era ripetutamente doluta, anche con gesti plateali quali, per esempio, l'inversione di rotta dell'aereo di Primakov nel 1999.

Pur senza rispondere positivamente a questa apertura del suo collega russo, Obama già nel marzo del 2009 annunciava la sua intenzione di reimpostare i rapporti con la Russia (*reset*), mentre si preparava il primo incontro fra i due nuovi Presidenti a Londra per la riunione del G-20.

Intanto, già nel gennaio, con l'inizio del mandato di Obama, Henry Kissinger pubblicava sull'*Herald Tribune* un articolo dal titolo assai significativo: *A Chance for a New World Order*, il cui passaggio fondamentale era l'invito all'amministrazione in carica ad abbandonare nei suoi rapporti con la Russia quella *rightousness* praticata fin dal collasso dell'Unione Sovietica.

Poche settimane dopo, l'ex Segretario di Stato, fiducioso nell'orientamento del nuovo Presidente in merito alle questioni delle armi nucleari, ne pubblicava un altro dal titolo altrettanto esplicito: *Containing the Fire of Gods*, in certo senso presago dell'intesa per l'avvio di un più intenso negoziato per la riduzione degli armamenti strategici che sarebbe stata raggiunta a Londra e anche della più

"prudente" *nuclear posture* che Obama avrebbe approvato nell'aprile successivo.

Dai colloqui di Londra emergeva inoltre l'esistenza di una *common vision* e Medvedev manifestava la sua disponibilità a ricambiare il *reset* annunciato dal suo interlocutore qualche settimana prima.

Sulla stessa linea si attestava il nuovo Segretario Generale della NATO, Rasmussen, che nel settembre intitolava significativamente il suo primo intervento pubblico presso la Fondazione Carnegie di Bruxelles: *NATO and Russia: a New Beginning*.

Nel nuovo Concetto Strategico della NATO approvato a Lisbona lo scorso novembre si prende atto che per effetto dello sviluppo delle tecnologie e della loro relativamente facile accessibilità le minacce alla sicurezza dell'Alleanza possono originarsi anche in località assai lontane dai confini dei Paesi aderenti. Si afferma pertanto la necessità di sviluppare un ampio sistema di *partnership* con i Paesi che condividono gli orientamenti atlantici al fine di poter più efficacemente contrastare ogni minaccia.

Nell'indicazione di questi interlocutori la Russia viene menzionata dopo l'ONU e l'Unione Europea, in considerazione del fatto che i valori delle Nazioni Unite sono menzionati come fondanti nello stesso trattato di Washington istitutivo dell'Alleanza e che un gran numero dei Paesi atlantici sono anche membri dell'Unione Europea.

Viene quindi citata la Russia con la quale si afferma di voler creare uno spazio comune di pace, stabilità e sicurezza. Si afferma inoltre che la NATO non minaccia la Russia e se ne attende reciprocità in considerazione del fatto che la sicurezza della NATO e della Russia è intrecciata in maniera inestricabile e può essere meglio garantita da una *partnership* costruttiva fondata su fiducia, trasparenza e prevedibilità.

È questo comunque il punto d'arrivo dell'intervento del Segretario Generale Rasmussen sulle riflessioni del gruppo di esperti da lui stesso costituito in precedenza per un'analisi preparatoria dei problemi e delle diverse sensibilità esistenti nel mondo atlantico in merito alle esigenze di sicurezza e alle percezioni di minaccia che vi albergavano.

In merito ai rapporti con la Russia il rapporto del gruppo preparato, dopo una serie d'incontri e di consultazioni a largo raggio con analisti, politici diplomatici appartenenti ai Paesi dell'Alleanza, come anche a realtà diverse, era stato invece alquanto problematico. In esso non si nascondeva che nel mondo atlantico vi erano dubbi sulle reali intenzioni della Russia e che alcuni dei Paesi membri, per ragioni

geografiche e storiche, erano scettici sulla reale disponibilità del governo russo a un rapporto positivo.

Si auspicava però il superamento di atteggiamenti mentali tesi e un impegno per superare le differenze e riconoscere l'esistenza d'interessi condivisi al fine di rendere pienamente operante la *partnership* creata dai due accordi del 1997 e del 2002 volti a favorire un'azione congiunta con la Russia e rendere effettiva l'indivisibilità della sicurezza europea. Gli esperti si definivano sconcertati per la mancata utilizzazione del Consiglio NATO-Russia (creato nel 2002) per prevenire e gestire la crisi georgiana del 2008.

Il testo del Concetto approvato a Lisbona superava queste perplessità coerentemente espresse, ma comunque ben amalgamate nel rapporto. Peraltro la partecipazione del Presidente russo Medvedev al vertice nella capitale portoghese e ai lavori del Consiglio NATO-Russia testimoniava una sostanziale accettazione da parte russa delle impostazioni del nuovo Concetto, resa ancora più esplicita dal comunicato congiunto emanato alla fine dei lavori. In esso si prendeva atto dell'apertura di una nuova fase di cooperazione verso una vera *partnership* strategica, fondata su trasparenza, fiducia e prevedibilità. Si definiva inoltre il Consiglio NATO-Russia come un foro di dialogo da utilizzarsi per tutti i problemi e in ogni tempo anche quando non si sarebbe stati d'accordo, in modo da poter continuare a sviluppare un'azione congiunta.

L'ulteriore colloquio che i due Presidenti – Obama e Medvedev – avevano dopo la conclusione dei lavori al di fuori del programma ufficiale rendeva poi evidente la corrente di apertura e piena comprensione creatasi fra di loro, facendo presagire un positivo sviluppo delle prospettive emerse dai lavori del *summit*.

La riforma dei comandi militari della NATO

di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

La struttura militare permanente della NATO è l'elemento che distingue l'Alleanza da tutte le altre organizzazioni internazionali, dato che queste ultime ne sono prive. Il vantaggio principale della struttura è costituito dalla sua "trasparenza" nei confronti delle nazioni alleate, i cui rappresentanti possono esercitare una continua supervisione politica e tecnica sull'operato dei comandi militari, specie durante le operazioni reali, mentre ciò non è possibile con altrettanta efficacia nel caso delle coalizioni che, come osservava Mahan, hanno «una capacità inferiore di concentrazione»[1].

Ma la convenienza di avere comandi militari permanenti non si limita a questo aspetto della supervisione: l'azione continua dei comandi NATO per rendere le forze dei Paesi alleati in grado di operare insieme in modo efficace è stata – ed è ancora – un aspetto-chiave dell'Alleanza. Infatti, fin dall'inizio, sotto la spinta dei comandi militari, le nazioni hanno acquisito mezzi che per progetto erano interoperabili, quindi in grado di operare assieme; sempre grazie ai comandi militari, esse hanno partecipato con le loro forze alle esercitazioni congiunte, hanno avviato programmi di sviluppo cooperativi, e hanno formato il loro personale sui manuali scritti dai comandi NATO e approvati all'unanimità dalle nazioni.

Se oggi le truppe, le navi e gli aerei dei Paesi alleati operano insieme, anche in compiti complessi e in un ambiente multi-minaccia, lo si deve a quest'opera paziente, svolta da oltre sessant'anni, che ha portato le forze a livelli di efficacia difficilmente eguagliabili, tanto che uno dei motivi del rientro francese nella struttura militare, dopo trent'anni di assenza, è stato appunto il timore di rimanere indietro nello sviluppo dei mezzi e delle procedure operative. Questo timore francese era stato reso più forte dalla recente decisione di aggiungere una terza funzione per la struttura di comando, oltre alle due precedenti (operazioni e preparazione), quella della "trasformazione", svolta

[1] A.T. Mahan, *Strategia Navale*, tr. it., Roma, 1997, p. 95.

da un comando strategico a ciò preposto, con base a Norfolk, negli USA. Questo comando compie, infatti, studi teorici ed esperimenti pratici per migliorare la capacità di azione delle forze alleate, di fronte alle minacce e ai mezzi messi in campo dagli avversari, oltre a curare la preparazione degli Stati Maggiori inviati in operazione oltremare.

Avendo spiegato le funzioni della struttura di comando NATO, è bene vedere la sua evoluzione nel tempo, al mutare degli scenari. A dire il vero, questa non fu costituita subito dopo il Trattato di Washington, bensì solo due anni dopo, il 2 aprile 1951. Essa era basata sul criterio delle "responsabilità di area" e quindi comprendeva tre comandi strategici, uno con il compito di garantire le operazioni marittime nell'Atlantico, uno destinato al controllo del Canale della Manica e dei suoi approcci e infine il terzo incaricato di condurre la battaglia d'arresto contro i sovietici in Europa Centrale e nelle altre zone di confine, lungo i cosiddetti "fianchi".

Quest'ultimo, noto con l'acronimo di SHAPE, fu stabilito vicino Parigi, a Rocquencourt, dato che gli organismi di vertice dell'Alleanza erano nella capitale francese. Nel 1967, a seguito dell'uscita dalla Francia dalla struttura militare, per la nota vicenda del deterrente nucleare, ne fu deciso lo spostamento in Belgio; a causa di vari problemi, il Comando divenne pienamente operativo nella nuova sede di Casteau (Mons) solo nel 1972.

Al di sotto dei tre comandi strategici, due dei quali affidati in permanenza a comandanti americani, vi erano altri tre livelli di Quartieri Generali operanti: uno con responsabilità regionali, un secondo con compiti specialistici di singola Forza Armata, e infine un terzo con responsabilità su zone ridotte in alcuni casi e tattiche in altri. Si trattava quindi di una struttura piuttosto complessa, costosa e articolata, che assorbiva numeroso personale; i costi erano – e sono – sostenuti grazie ai contributi di tutte le nazioni, secondo una percentuale che tiene ancor oggi conto delle possibilità finanziarie di ognuna.

Anche il contributo in termini di personale segue le stesse percentuali, con la particolarità che il numero di posti da Generale (o Ammiraglio) assegnati a ogni nazione è stato da sempre commisurato a questi due tipi di contributo fornito. Quest'ultimo aspetto è sempre stato fatto prevalere, almeno fino ad ora, anche per incoraggiare le nazioni a riempire tutti i posti previsti in questa complessa struttura, compresi quelli da gregario.

In effetti, tutti i Paesi sono sempre stati ben disposti a fornire generali e ammiragli – anzi lottano per farlo – in modo da controllare dall'interno la struttura di comando; quando invece si è trattato di assegnare alla NATO ufficiali più giovani o sottufficiali (questi ultimi da istruire nella conoscenza dell'inglese) ognuno ha sempre cercato di evitare l'ostacolo, dato che mandare personale di qualità, appartenente a gradi medio-bassi, significava depauperare i comandi e gli Stati Maggiori nazionali.

Questa è l'origine della regola nota come *vertical slice* molto impopolare presso gli ambasciatori, ma essenziale per la struttura di comando, tanto che la sua validità è stata riaffermata ancor oggi, anche se, come vedremo, sarà difficile mantenerla in futuro. Comunque, durante la Guerra Fredda, essendoci ben 78 comandi in giro per il territorio alleato, c'era spazio per quasi tutti; addirittura la maggioranza delle nazioni disponeva di un comando NATO ubicato nel suo territorio, con conseguenti benefici economici derivanti dal cosiddetto "indotto", procurato dalle spese degli stranieri e dagli approvvigionamenti *in loco*.

Lo scioglimento del Patto di Varsavia, subito seguito dall'implosione dell'Unione Sovietica, ha creato nuove situazioni e ha impegnato l'Alleanza in ruoli prima impensabili. All'inizio, trattandosi di gestire le gravi crisi nei Balcani, la struttura alleata di comando esistente andava ancora bene, anche se il desiderio delle nazioni di "godere i dividendi della pace" aveva già dato origine a forti pressioni per renderla meno complessa e costosa, soprattutto in termini di personale.

La NATO si avviò quindi sulla scivolosa strada di una riforma dei comandi, mediante la procedura nota come *Peace establishment review*, che si potrebbe tradurre come "La rivisitazione degli organici di pace", in parallelo alla ricerca della sua nuova *raison d'être*. Ogni ristrutturazione, infatti, porta con sé effetti destabilizzanti, anzitutto perché non ci si può limitare a ridurre i militari presenti nei vari Quartieri Generali, limandone gli organici, ma deve prevedere la riduzione del loro numero, secondo un criterio di efficacia che tenga conto delle funzioni assegnate alla struttura, funzioni che, come abbiamo visto, non sono solo operative.

Poiché la chiusura di ogni comando è un danno netto per la nazione che lo subisce, dato che perde sia un'importante fonte di benessere, costituita dal suo "indotto", sia una posizione di prestigio in seno all'Alleanza, nessuna ristrutturazione è stata condotta nel vuoto,

sulla base di criteri asettici: le nazioni hanno di conseguenza esercitato continue pressioni per far approvare quelle concezioni che avrebbero garantito la sopravvivenza dei comandi ubicati nel loro territorio.

A questo si aggiunge una divergenza di vedute sugli stessi approcci da seguire: fin dal 1991, con la fine della minaccia sovietica, infatti, da un lato le nazioni libere da problemi immediati di sicurezza – quelle del Nord Europa e del Nord America – hanno propugnato una struttura essenzialmente di "spedizione oltremare", mentre le altre, più vicine alla Russia, oppure affacciate su aree di instabilità, come il Mediterraneo, hanno tenuto a conservare i comandi con responsabilità di area, cercando anche di mantenere i posti di vertice in questi, al fine di meglio controllare direttamente gli eventi.

L'effetto di queste divergenze ha dato luogo a una serie di tentativi di riforma, che si sono succeduti a distanza di pochi anni e che, ultimamente, hanno addirittura finito per accavallarsi tra loro: infatti, mentre la revisione degli organici, condotta tra il 2008 e il 2010, era sul punto di entrare in vigore, a Lisbona i Capi di Stato e di Governo hanno deciso di buttarla all'aria e di ridurre ulteriormente gli organici da 12.500 a 8.500. L'inizio di questo penoso processo, oltretutto, fu un clamoroso fiasco, dato che la prima riforma dei comandi, malgrado tre anni di negoziati, fu alla fine bloccata dal veto di una nazione, nel 1994.

Per sbloccare la situazione, fu compiuto il c.d. *Long Term Study*, che pose le premesse per una struttura mista, con una riduzione dei comandi della parte nord dell'Europa, dove però i rimanenti avrebbero dovuto avere funzioni di controllo e supporto alle operazioni lontane, mentre nel Sud dell'Europa i comandi avrebbero avuto responsabilità di area. A questo si aggiungeva la c.d. "Razionalizzazione del Quarto Livello di Comando" (nota dal suo acronimo ROTFLOC) secondo cui le nazioni si assumevano direttamente gli oneri economici dei comandi del quarto livello.

Questa seconda misura portò in breve all'eliminazione del quarto livello, ma l'introduzione di due nuovi Quartieri Generali, uno a Norfolk – a livello strategico – per la "Trasformazione" e l'altro a Lisbona per le spedizioni lontane, con particolare attenzione al continente africano, riportò l'esigenza di personale a livelli insostenibili, tanto che si è dovuto, negli ultimi anni, "limare" il numero degli effettivi in ogni comando, con le conseguenti proteste dei responsabili militari.

A questo si aggiungeva, a dire il vero, il dissidio su due diverse concezioni per la definizione degli incarichi dei singoli comandi: una di tipo funzionale – che poneva l'enfasi sulle responsabilità, prescindendo dal carico di lavoro effettivo – e un'altra, molto più diffusa tra le Marine alleate, che privilegiava il carico di lavoro, portando quindi ad accorpare più funzioni, laddove queste richiedessero carichi di lavoro saltuari.

Appare evidente che questo secondo approccio comportava, di tanto in tanto, dei picchi di lavoro notevoli, cosa che non tutti gli Alleati erano abituati a fare, ma con ciò si cercava di evitare quelle situazioni, molto frequenti nei comandi multinazionali, in cui alcuni lavorano moltissimo, mentre altri sono sottoimpiegati. Anche su questo punto si è arrivati a un compromesso, che peraltro non ha eliminato le "sacche" di sottoimpiego.

Ultimamente, a mischiare le carte di nuovo, dopo che il più recente processo si era appena concluso, dopo molte fatiche, è intervenuta la richiesta francese di ridurre ulteriormente del 30% gli effettivi della struttura, che ha facilmente raccolto l'adesione di tutti gli altri Paesi, peraltro inconsapevoli dell'effetto dirompente che un tale ulteriore taglio avrebbe avuto. Va detto che questa iniziativa francese, apparentemente saggia, ha rivelato la sua faccia nascosta quando Parigi è tornata alla carica per creare il c.d. "Comando Operativo Europeo", noto anche come "Tervuren Bis", dall'ubicazione dove – secondo un precedente progetto – tale Quartiere Generale avrebbe dovuto essere creato, cosa che non avvenne a suo tempo per l'opposizione di alcune nazioni UE.

La NATO, con l'ulteriore riduzione non potrà più mantenere la doppia configurazione della sua struttura, metà zonale e metà di "spedizione oltremare", ma la seconda sarà inevitabilmente adottata; questo comporta però un trauma per le nazioni del Sud Europa, e in particolare per l'Italia, dato che rimarranno i primi due livelli di comando, quello strategico e quello operativo, mentre i pochi Quartieri Generali del terzo livello saranno tutti ubicati nel Nord Europa.

Si rischia quindi di avere da un lato un direttorio di quattro nazioni (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania) che monopolizzano gli incarichi di vertice della struttura, e dall'altro una situazione in cui le operazioni nel Mediterraneo, come quelle che si svolgono ora, saranno dirette a livello operativo (secondo livello) da un Ammiraglio

americano di base a Napoli, mentre la parte specialistica – marittima e aerea – sarà condotta rispettivamente da Northwood e da Ramstein.

Il possibile correttivo, per dare a tutte le nazioni NATO una sufficiente voce in capitolo, sarà la rotazione dei comandanti tra i vari Paesi, cosa peraltro che rischia di far venir meno la spinta a fornire personale per riempire gli incarichi nei gradi bassi, con la conseguenza di avere una struttura "zoppa", priva cioè di interi settori di competenza. Bisogna quindi che, in tal caso, si trovi una nuova formula che sostituisca la *vertical slice* in modo altrettanto efficace.

Solo il futuro potrà dirci quale sarà la configurazione finale della struttura di comando, anche perché l'ultimo Concetto Strategico della NATO ha fissato due nuovi compiti per l'Alleanza: la guerra cibernetica e la difesa anti-missile. La loro delicatezza è tale che le nazioni dovranno fare attenzione a creare una struttura atta a prendere decisioni operative che non ledano gli interessi essenziali dei Paesi, in caso di situazioni critiche. Un rifiuto di impiegare i propri missili o i sistemi di contrasto cibernetico, in circostanze che impongano decisioni nell'arco di pochi secondi, sarebbe disastroso per la sopravvivenza stessa dell'Alleanza.

Le forze terrestri della NATO

di Antonio Li Gobbi

Premessa

Il titolo dell'intervento che il Professor de Leonardis mi ha chiesto di fare potrebbe ingenerare aspettative esagerate. Ritengo pertanto indispensabile cominciare con un po' di *expectations management*.

Come l'uditorio avrà compreso, e come hanno già evidenziato sia l'Ambasciatore Bisogniero, sia l'Ambasciatore Aragona, il Concetto Strategico è un documento di elevata valenza politica. Infatti, anche al fine di conseguire il necessario consenso "a 28", il Concetto Strategico doveva "volare alto" e "navigare nei mari aperti" delle dichiarazioni d'intenti politici, evitando di incagliarsi negli scogli e nelle possibili secche d'indicazioni di natura operativa, che avrebbero potuto incontrare le resistenze, a seconda dei casi, di questo o quel Paese membro. È chiaro, pertanto, che allo stato attuale non ci sia ancora molto di consolidato da dire sulle forze militari in generale e su quelle terrestri in particolare.

Tra l'altro, di quanto si poteva dire, gran parte è stata già anticipata dagli oratori che mi hanno preceduto. Inoltre, ritengo che abbia un senso limitato tentare di dare una lettura di singola Forza Armata, anziché interforze, di un documento di valenza squisitamente politico-strategica come questo, in questa sede e in questo momento storico. Tenterò, comunque, di fare del mio meglio. Devo, infine, chiarire che, pur avendo lavorato alla NATO – sia a SHAPE sia a Bruxelles – per vari anni, il mio incarico attuale ha poco a che fare con l'Alleanza. Quanto dirò rappresenta, quindi, esclusivamente il mio personale punto di vista e non quello delle autorità militari italiane al riguardo.

Come ho detto, il Concetto Strategico in sé, data la sua valenza eminentemente politica e strategica, ci dice poco in merito alle implicazioni per le forze di terra della NATO. Tra l'altro, come sapete, nessuno dei dodici "saggi" incaricati di elaborarne la prima stesura aveva un *background* professionale militare.

Qualche indicazione più precisa ci viene, invece, dalla riorganizzazione della *NATO Command Structure*, già illustrata nelle sue linee principali dall'Ammiraglio Sanfelice.

Oggi intenderei procedere nel modo seguente:

– Anzitutto, tenterei di vedere cosa potrebbero significare per le forze militari (in particolare quelle terrestri) alcuni elementi che ritroviamo nel Concetto Strategico e nella relativa *Political Guidance*[1];
– In seguito, accennerò alle possibili implicazioni della realizzazione di una nuova e più agile struttura di comando (*NATO Command Structure*).

Il nuovo concetto strategico della NATO: elementi di novità

Abbiamo sentito stamattina cosa è cambiato e cosa, invece, è stato confermato con il nuovo Concetto Strategico.

Le novità sono tante e di elevata valenza sia culturale che politica. Come militare, la novità che più m'interessa è la grande attenzione che viene giustamente attribuita alle cosiddette *emerging challenges*.

Il nuovo Concetto Strategico è pervaso dall'immanenza di rischi e minacce alla sicurezza dei Paesi NATO, che travalicano la dimensione puramente militare. Anzi, mi pare che nel trattare le minacce e le *challenges* (le sfide, come vengono chiamate nel documento) del prossimo futuro, il nuovo Concetto Strategico sottolinei maggiormente quelle di natura non prettamente militare (cito

[1] La *Political Guidance* (PG) (approvata dai Ministri della Difesa nel corso della riunione del 10 marzo 2011 e diramata il 14 marzo 2011) per l'attuazione del NSC si prefigge di dare sostanza ed indicazioni agli operatori per porre in essere quanto sancito in termini eminentemente politici dai Capi di Stato e di Governo a Lisbona. In particolare, la PG si prefigge di indirizzare sia la "trasformazione delle capacità" (NDPP) sia l'implementazione coordinata di tutti i compiti assegnati dal NSC. In analogia al NSC, anche la PG si prefigge un orizzonte temporale di almeno dieci anni. In sostanza, la PG è stata imperniata sul perseguimento dei seguenti obiettivi: (1) LoA invariato (2 MJO e 6 SJO); (2) Diminuzione del numero dei comandi della NCS e con un livello complessivo di personale di circa 8.500 unità; la decisione finale in merito alla riforma della NCS dovrebbe essere presa nel giugno 2011; (3) Conseguimento degli obiettivi prefissati dal LoA attraverso una combinazione di comandi della NCS, NFS e assetti nazionali; (4) Crescente attenzione per incrementare un *regional focus* nello studio delle aree di crisi; (5) Spinta all'attuazione del concetto del CA nella nuova struttura di comando.

tra le altre: *cyberattacks*, *proliferation of weapons of mass destruction*, *terrorism*, *threats to energy security*).

Non di meno, gli strumenti militari potranno (e, in alcuni casi, dovranno) essere parte del complesso *kit* di strumenti cui la NATO dovrà attingere per far fronte a tali sfide. In particolare, vengono individuati sia potenziali rischi per la sicurezza della NATO sia sfide con cui potremmo avere la necessità di confrontarci. Di seguito elenco le principali minacce (*threats*) e sfide (*challenges*) individuate dal documento.

A titolo personale, aggiungerei le sfide connesse con l'effetto destabilizzante che massicci flussi migratori incontrollati possono avere sui Paesi di quella che George W. Bush chiamava la "vecchia Europa". Infatti, anche il fenomeno delle migrazioni di massa da aree politicamente instabili o povere può riverberarsi sulla sicurezza dei Paesi dell'Alleanza.

È utile fare anche un rapido cenno alla *cross-cutting dimension* di tali fenomeni. Ancora più che in passato, le sfide che ci si presentano non sono mai unidimensionali, ma hanno ripercussioni in una molteplicità di ambiti e non solo in quello della sicurezza (in campo economico, sociale, ecc.). È lapalissiano che tutte queste implicazioni debbano essere considerate globalmente nell'affrontare tali sfide.

New/Emerging security threats	New/Emerging challenges
Terrorism	*Changing nature of NATO mission*
WMD	*Globalization/Interdependence of security*
Easy access to Dual Use technology	*"Meet threats from wherever they may come"*
Asymmetric/Hybrid warfare	*Comprehensive approach for crisis response*
Cyberattacks	*Regional/Sub-regional re-organization*

Inoltre, le sfide di oggi sono intimamente connesse tra loro (e anche questo è un fattore moltiplicativo del loro potenziale), ad esempio:

le minacce connesse all'*energy security* sono o possono essere connesse con *cybersecurity*, *environmental change*, *resource scarcity*, ecc.

È ben chiaro che una minaccia non prettamente militare richiederà una risposta non solo militare, nell'ottica di quel *comprehensive approach* che l'Alleanza sta perseguendo ormai da un decennio (purtroppo finora senza visibile successo, ma non certo per colpa della NATO, che da anni si sforza per stabilire una più proficua cooperazione con altre organizzazioni internazionali). Comunque, alcuni passi in avanti, sia pure timidi, si stanno compiendo[2].

Il nuovo Concetto Strategico della NATO: elementi di continuità

Vi sono anche molti elementi di continuità con il recente passato. In particolare sono confermati i tre *core tasks* dell'Alleanza, cioè:

- La difesa collettiva, sia pure concepita in maniera sotto alcuni aspetti diversa da come era intesa all'origine dell'Alleanza;
- Il *crisis management*, che è ormai divenuto l'impegno principale dell'Alleanza;
- La *cooperative security*, che richiede approccio almeno condiviso, se non comune, con le altre organizzazioni internazionali e con i *partner*, di fronte all'emergere di nuove crisi.

Questi *core tasks* impongono alle forze della NATO di sviluppare sempre più la capacità di intraprendere missioni impegnative a distanze strategiche (si prende 5.000 chilometri come distanza di riferimento, ma già l'Afghanistan è più lontano).

Ciò implica l'esigenza di forze flessibili, mobili e versatili. Occorre poi che tali forze siano in grado d'interagire con la popolazione locale e di guadagnarne il consenso. Non può essere, infatti, sottovalutata quella che definirei la dimensione culturale e psicologica delle operazioni di terra, che presuppone l'interazione del singolo soldato con la popolazione civile e che non trova analogie nelle operazioni aeree o navali. L'esperienza anche recente ci insegna come, alla fine, risultino sempre decisivi quelli che gli anglosassoni chiamano *boots on the ground*.

[2] Si tratta, in questa fase, più di *mutual understanding* che di vero e proprio *comprehensive approach*, ma si possono citare l'*Integrated Training Project* con l'ONU e l'avvio di cooperazione con la Banca Mondiale.

Questo obiettivo, già di per sé complesso, sarà ancora più arduo da conseguire tenendo conto delle esigenze di riduzione della spesa che affliggono molti Paesi dell'Alleanza.

Tra i tantissimi aspetti che si potrebbero citare, anche in considerazione dei limiti di tempo imposti, vorrei enfatizzarne solo due, che da un certo punto di vista riguardano tutte le Forze Armate, ma che vengono esaltati in operazioni terrestri: la multinazionalità e l'addestramento delle forze di sicurezza locali

La multinazionalità è elemento, a un tempo, di forza e di debolezza dell'Alleanza. Affinché una formazione multinazionale possa essere efficace, non basta standardizzare gli equipaggiamenti e le procedure. Soprattutto per le forze di terra, occorre investire sull'uomo e sulla formazione a tutti i livelli. La *trasformation* assolve un ruolo fondamentale in questo settore. Tale ruolo si sviluppa attraverso ACT[3], attraverso i vari centri addestrativi e di formazione della NATO e, sempre di più, tramite i numerosi centri di eccellenza che la NATO sta stabilendo in vari Paesi membri.

Peraltro, la NATO non si limita a ricercare una spinta multinazionalità tra i Paesi membri, guarda anche a una sempre più efficace cooperazione con i Paesi non-NATO. Stamane si è parlato di *outreach* verso Paesi *partner* e di maggior integrazione dei Paesi non-NATO che partecipano a operazioni a guida NATO. Vi è, infatti, una crescente richiesta da parte di tali Paesi di essere parte attiva del *decision making* e non solo del *decision shaping*[4]. Se tali richieste di maggior coinvolgimento nel processo decisionale da parte di nazioni che forniscono soldati per operazione a guida NATO appaiono ragionevoli, occorre anche chiedersi quali sarebbero le conseguenze (ad esempio in campo finanziario) per l'Alleanza nell'attribuire pari peso decisionale nella direzione di specifiche operazioni a nazioni che, sia pure presenti *boots on the ground* in quella specifica operazione, non condividano *in toto* il peso dell'appartenenza all'Alleanza.

---

[3] *Allied Command Transformation*, a Norfolk (Virginia).

[4] In pratica vi è la crescente richiesta da parte di alcuni Paesi non-NATO (in particolare Australia, Svezia e Finlandia) di avere un voto vincolante in sede di decisioni relative alle operazioni a cui partecipano (*decision making*) anziché essere solamente consultati al riguardo a premessa delle decisioni dell'Alleanza (*decision shaping*). Occorre peraltro rilevare che nel periodo del segretariato generale Rasmussen il coinvolgimento dei paesi non-NATO nel processo decisionale, in particolare con riferimento alle operazioni in Afghanistan, è stato decisamente maggiore di quanto non fosse in passato.

L'addestramento e la formazione di forze di sicurezza locali (sia militari che di polizia) nelle zone di crisi sta divenendo un compito sempre più frequente della NATO[5]. Tra l'altro, la formazione di forze di sicurezza locali efficaci risulta fondamentale per consentire il più celere ritiro delle forze di manovra NATO dalle aree d'intervento, oltre che per garantire una sicurezza stabile e autosufficiente in tali Paesi. Si tratta di capacità che non possono essere improvvisate, ma che richiedono pianificazione, preparazione e fondi adeguati. Sarà essenziale ricercare il più possibile il coordinamento con ONU e organizzazioni regionali per sviluppare l'attività in un contesto che sia percepito il più possibile *super partes*, ricercando, ad esempio, il coinvolgimento dell'Unione Africana a supporto di eventuali attività o operazioni NATO in tale continente[6].

Un problema particolare è quello dell'addestramento delle forze di polizia locali da dedicare ad attività di *counterinsurgency* più che d'investigazione. Tale addestramento s'ispira spesso a modelli di forze di tipo paramilitare. Noi italiani, per questa tipologia di attività, ci avvaliamo, di norma, dei Carabinieri ma molti Paesi dell'Alleanza[7] guardano all'impiego dell'Esercito per l'assolvimento di tale funzione.

Il Level of Ambition

Il nuovo Concetto Strategico ha, di fatto, confermato il precedente *Level of Ambition* (LoA) previsto dal documento del 1999, ossia la capacità di condurre contemporaneamente due operazioni di larga scala di tipo interforze (*Major Joint Operations* – MJO) più sei operazioni di livello più ridotto, sempre interforze (*Small Joint Operations* – SJO). L'esperienza ci insegna che, in contesti diversi dalla guerra classica e simmetrica, sarà abbastanza raro dovere sviluppare operazioni veramente interforze. Si tratterà nella più parte dei casi di operazioni *land heavy* o, più raramente, di operazioni *maritime* o *air heavy*.

[5] Si pensi alla costituzione e addestramento delle *Kosovo Security Forces*, alla *NATO Training Mission – Iraq* e alla *NATO Training Mission – Afghanistan*.

[6] Quali le operazioni di contrasto alla pirateria.

[7] Ad esempio Stati Uniti, Regno Unito e Canada.

La NATO Command Structure e la NATO Force Structure

La NATO si avvale sia di una *NATO Command Structure* sia di una *NATO Force Structure*. L'Ammiraglio Sanfelice ha già illustrato le caratteristiche fondamentali della *NATO Command Structure*. Mi preme qui ricordare soltanto che la *NATO Command Structure*:

– È composta di comandi multinazionali permanentemente costituiti che sono *commonly funded* (cioè le spese di funzionamento, escluse quelle per il personale militare, sono interamente a carico dell'Alleanza);
– Consente all'Alleanza di condurre l'intero spettro di operazioni militari (dal *peace-keeping* alle operazioni ad alta intensità);
– Non si limita alla condotta delle operazioni, ma assolve anche tutte le attività necessarie a rendere possibili tali operazioni, dallo sviluppo di dottrine e procedure d'impiego, alla pianificazione operativa e di contingenza;
– Assolve anche un ruolo-chiave nella cooperazione con i Paesi *partner*, attività indispensabili al fine di garantire poi l'integrazione di contingenti non-NATO in operazioni a guida NATO.

Per contro, la *NATO Force Structure* è composta da forze nazionali o più spesso multinazionali, che devono rispondere a specifici requisiti di prontezza, rese disponibili da Paesi membri, i cui comandi sono permanentemente o temporaneamente messi a disposizione della NATO[8]. A differenza della *NATO Command Structure*, la *NATO Force Structure* è finanziata dalle singole nazioni. Le nazioni rendono le proprie forze disponibili per la NATO, ma ne mantengono quella che gli anglosassoni chiamano *ownership* e gli oneri che ne conseguono.

Mentre la *NATO Command Structure* è idonea a garantire il comando e controllo per operazioni eminentemente interforze, la *NATO Force Structure* (oggi) è più idonea fornire capacità di comando e controllo prioritariamente a livello *single service*. Peraltro, in seguito alla riconfigurazione della *NATO Command Structure*, tale articolazione

[8] Senza entrare in dettagli troppo tecnici, possiamo dire che la NFS è costituita da: (1) Forze ad alta prontezza (*High Readiness Forces* – HRF) che sono evidentemente gli assetti più pregiati della NATO; tra queste HRF (L) rientrano NRDC-ITA oltre a ARRC, RRC-FR, NRDC-SP, 1st GE/NL Corps, EUROCORPS e NRDC-TU. Le forze HRF (M) sono cinque e sono fornite da Italia, Spagna, Regno Unito, Francia e un Comando misto denominato *Striking Forces NATO*; (2) Forze a bassa prontezza (*Forces of Low Readiness* – FLR), che sono fornite da Grecia, Polonia, Danimarca e Germania.

dovrà essere rivista con l'attribuzione di maggiori compiti alla *NATO Force Structure* e l'acquisizione di capacità di comando e controllo anche *joint* (cioè per operazioni interforze).

Infatti, con la futura nuova struttura di comando della NATO, sarà necessario un ampliamento delle competenze e delle capacità attualmente esprimibili soprattutto dalle componenti terrestri della *NATO Force Structure*. In futuro:

– La *NATO Command Structure* e la *NATO Force Structure* dovranno essere reciprocamente complementari e non duplicare le stesse capacità;
– Entrambe dovranno essere in grado di fornire capacità di comando e controllo per operazioni NATO.

È opportuno evidenziare come la problematica sia particolarmente sentita per le forze terrestri, in quanto la nuova struttura della *NATO Command Structure* non prevede un *Land Component Command* dedicato (mentre prevede un *Air Component Command* e un *Maritime Component Command* dedicati). Non si tratta di egoismi di Forza Armata. Si tratta invece di numero di assetti di comando e controllo prontamente disponibili con le necessarie competenze. La mancanza di un *Land Component Command* dedicato è solo parzialmente mitigata dall'avere due *Joint Force Headquarters* con vocazione sì interforze ma *land heavy*.

Questo fattore aumenterà ancora di più la necessità di fare affidamento sulle strutture di comando e controllo della componente terrestre della *NATO Force Structure* al fine di completare l'architettura di comando e controllo per le operazioni terrestri.

La contrazione del numero di articolazioni di ACO[9] e delle strutture di comando da esso dipendenti, mentre si lasciano alla *NATO Command Structure* compiti che, per quanto diversi da quelli del passato, non sono certo meno impegnativi, impone inevitabilmente di rivedere anche il ruolo e i compiti della *NATO Force Structure* e, quindi, gli oneri anche in termini economici che su quest'ultima graveranno.

La *Political Guidance*[10] per l'attuazione del nuovo Concetto Strategico richiede espressamente che, al fine di conseguire il *Level of Ambition*, si faccia il massimo ricorso sia alla *NATO Force Structure* sia alle strutture di comando nazionali. Occorrerà, pertanto, elaborare

[9] *Allied Command Operations*, più noto come SHAPE, a Mons (Belgio).
[10] Vedasi nota 1.

procedure di coordinamento e d'interazione, starei per dire quasi automatiche, tra questi tre elementi della struttura di comando e controllo: *NATO Command Structure*, *NATO Force Structure* e strutture di comando e controllo dei Paesi membri.

Conclusioni

Consentitemi ora di tentare di trarre delle iniziali ed ancora generiche conclusioni.

Per far fronte alle nuove e multiformi sfide, l'Alleanza dovrà dotarsi di mezzi più duttili e flessibili quelli del passato. A fronte dell'emergere di sfide e rischi multiformi e non prettamente militari, l'Alleanza non potrà limitarsi a una risposta solo militare. Se la NATO non dispone degli strumenti di natura politica ed economica di cui dispongono altre organizzazioni (ad esempio l'UE), dovrà perseguire con ancor più vigore di quanto fatto finora sia il *comprehensive approach* (coinvolgendo altri attori internazionali) sia il coinvolgimento di paesi non-NATO[11].

In merito alla configurazione delle forze terrestri non vi sono grandi novità. Peraltro, sempre maggiore enfasi dovrà essere attribuita, già nell'immediato, a interoperabilità, *deployability* e *sustainability*.

La multinazionalità continuerà a costituire l'elemento di forza politico dell'Alleanza. Peraltro, coniugare multinazionalità con efficacia militare è difficile, soprattutto per le forze di terra, per le quali è necessario far interagire individui di cultura e lingua diversa sotto il fuoco. Obiettivo che potrebbe essere più complesso che far cooperare due navi o due aerei tramite procedure che possono, eventualmente, essere studiate e provate "al tavolino". Soprattutto le forze terrestri dovranno continuare a lavorare moltissimo in questo settore.

L'addestramento e la formazione di forze di sicurezza locali (sia militari che di polizia) nelle zone di crisi è divenuto un compito sempre più frequente della NATO. Non si tratta di capacità che possono essere improvvisate, ma richiedono pianificazione, preparazione e fondi adeguati. Questo è forse un aspetto non abbastanza considerato nello studio e nella configurazione delle forze che dovranno far fronte alle sfide emergenti.

[11] Al riguardo sarebbe da ampliare e dare nuovo significato alle varie forme di partenariato già avviate, *in primis* al *Dialogo Mediterraneo*.

Funzionerà la futura *NATO Command Structure* di far fronte alle sfide terrestri? Intanto bisogna evidenziare che le capacità di comando e controllo della *NATO Command Structure* dovranno essere estensivamente supportate dalla *NATO Force Structure* soprattutto per operazioni di lunga durata. L'efficacia della nuova *NATO Command Structure* non può pertanto prescindere dalla capacità dei comandi della *NATO Force Structure* di integrarsi adeguatamente e celermente nella catena di comando dell'operazione.

Qualora i Paesi membri non fossero in grado o non fossero disponibili a fornire alla *NATO Force Structure* le risorse necessarie per mantenerne l'efficienza a livello adeguato o decidessero di impiegare gli assetti della *NATO Force Structure* per operazioni nazionali, il sistema potrebbe divenire vulnerabile.

Tale fattore di vulnerabilità è stato anche rappresentato al Consiglio Atlantico dal Comitato Militare, che ha ritenuto che la riconfigurazione della *NATO Command Structure* possa essere perseguita solo a condizione che la nuova struttura riceva tutto il personale e tutte le risorse previste dal piano.

Infine, i comandi delle *NATO Force Structure* vedranno notevolmente incrementati i propri compiti e le proprie responsabilità. La NATO dovrà pertanto ricercare la massima interoperabilità tra tali comandi, guardando ancor più di oggi anche alle procedure di lavoro adottate, alla professionalità del personale ai mezzi di comando e controllo in dotazione, alle effettive capacità di proiezione. Anche il processo di validazione e certificazione dei Comandi dovrà divenire più puntiglioso. Dall'altra parte, se a tali comandi saranno assegnati compiti che oggi ricadono sulle strutture della *NATO Command Structure*, l'Alleanza dovrà anche rivedere le proprie procedure (rigide ma forse non più funzionali) in termini di accesso al *NATO Common Funding*.

In conclusione, la NATO ha preso atto dell'evoluzione radicale dello scenario geo-strategico e ha avviato delle scelte politiche coraggiose. Considerando anche le sempre più accentuate ristrettezze finanziarie che affliggono i membri dell'Alleanza e che si ripercuotono pesantemente sui loro strumenti militari, occorrerà lavorare seriamente per essere in grado di far fronte a uno scenario più preoccupante di quelli con cui l'Alleanza si è confrontata nel passato avendo a disposizione una struttura militare più leggera di quella di ieri e di oggi. Sono sicuro che gli strumenti militari faranno del loro meglio per fare di più

con meno, ma nessuna delle sfide che si profilano all'orizzonte può essere vinta con una risposta solo militare.

Infine, mi preme ricordare che in questi casi i mezzi militari sono come gli strumenti del chirurgo. Devono essere sempre al passo con l'evoluzione della scienza medica e mantenuti al massimo livello di efficienza. Ma fondamentale resta la mano del chirurgo. Ricordiamoci che il chirurgo è l'autorità politica che li impiega.

Le forze navali della NATO

di Pier Paolo Ramoino

La NATO come coalizione marittima

L'Alleanza Atlantica sin dalla sua fondazione nell'ormai lontano 1949 è stata strategicamente concepita come una coalizione marittima in grado di colmare il suo *gap* geografico attraverso il dominio dei mari d'interesse e in particolar modo dell'Atlantico settentrionale, su cui in caso di conflitto i Paesi del Nord America avrebbero sostenuto quelli della sponda europea minacciata dalle forze del Patto di Varsavia. Sin al 1999 i sedici Stati dell'Alleanza, o meglio i quattordici dotati di una Marina[1] fecero ogni forzo per realizzare uno strumento navale fortemente integrato, ben addestrato attraverso esercitazioni molto realistiche, e ammodernato con costante dispendio di forti energie economiche e tecnologiche.

Alla caduta del Muro di Berlino, il sistema navale NATO, escludendo la *U.S. Navy* di cui parleremo dopo, poteva schierare circa 160 caccia/fregate, 170 sommergibili, 120 unità d'attacco costiere, 270 unità per la guerra di mine e molte ed efficienti unità logistiche oltre ad un consistente numero di aerei per la lotta sul mare e numerosi battaglioni di Fanteria di Marina; inoltre erano presenti anche sette portaerei tra unità convenzionali con ponte di volo continuo e navi dotate di velivoli STOL[2]. Nonostante lo sforzo effettuato dall'URSS e dai suoi alleati per circa venticinque anni per creare quasi dal nulla delle Marine adatte a contrastare quelle atlantiche, la superiorità marittima dell'Alleanza occidentale rimase sempre incontrastata e le forze navali della NATO, assieme alle efficienti e numerose Marine mercantili dei nostri Paesi, furono un fattore di potenza di grande importanza nel confronto Est-Ovest.

[1] Il Lussemburgo, nazione senza coste bagnate dal mare, non ha una Marina e l'Islanda ha sempre posseduto soltanto una Guardia Costiera adatta a sole operazioni di polizia marittima.

[2] Vedi Allegato A.

La deterrenza nucleare basata sui sommergibili SSBN americani, inglesi e francesi ha rappresentato il braccio navale di una panoplia di armi di sicuro affidamento, che hanno certamente contribuito all'equilibrio mondiale.

Per progettare, costruire e mettere in servizio una nuova unità navale che sia realmente all'altezza dei tempi occorrono mediamente otto/dieci anni e quindi lo strumento navale atlantico solo oggi incomincia a differenziarsi da quello della fine degli anni Novanta, creato per vincere le forze del Patto di Varsavia. La filigrana di tale strumento è logicamente ancora quella stabilita dai Concetti Strategici di oltre venti anni fa, nei quali il *sea-control* dell'Atlantico e del Mediterraneo era l'obiettivo maggiormente perseguito dalle Marine alleate, che lasciavano quasi totalmente alla Marina americana l'onere della *power projection ashore* con i suoi gruppi di portaerei integrati solo occasionalmente dai velivoli imbarcati sulle pochissime unità dotate di ponte di volo presenti in inventario. Pur avendo, come già detto, interessanti forze anfibie nella loro compagine, le Marine NATO ancora una volta affidavano prevalentemente alle brigate anfibie dell'*U.S. Marine Corps* le operazioni di sostegno nelle aree più critiche dei teatri operativi atlantici quali il Nord Norvegia, l'Alto Adriatico e le molto esposte zone turche, anche se l'esperienza britannica alle Falkland aveva dimostrato che un'equilibrata forza navale nazionale poteva permettersi operazioni di proiezione in modo autonomo.

Il nuovo Concetto Strategico che fa da sfondo a questo nostro convegno non tratta in modo specifico di una *nuova* concezione strategica marittima ed è probabile che questa potrà essere stabilita attraverso successivi passi concettuali di cui si intravedono solo alcuni principi. La NATO per contrastare le nuove minacce non sembra dover affrontare né una campagna contro una consistente falange di sommergibili avversari, né battaglie decisive di stampo mahaniano per conquistare un dominio delle acque, che appare saldamente in mano alleata. La capacità di *sea control* è ancora assicurata anche nei difficili spazi delle cosiddette "acque ristrette" e l'attenzione posta in questi ultimi tempi alla *littoral warfare* ne incrementa la capacità.

Per ragioni legate alla strisciante crisi economica che sta attanagliando il mondo, il numero delle unità navali è progressivamente diminuito, in alcuni settori anche in modo preoccupante, ma la grande capacità cantieristica dell'Occidente sta immettendo in servizio unità

tecnologicamente sempre più efficaci e non ci pare che la nostra tradizionale superiorità marittima possa in tempi brevi venir erosa.

Nei tre "allargamenti" che la NATO ha avuto nel 1999, nel 2004 e nel 2009 si è giunti all'attuale numero di ventotto Paesi alleati; tutti quelli dell'ex Patto di Varsavia erano dotati di Marine con materiali e strutture obsolete e inadatte a un impiego in operazioni d'altura, ma oggi stanno compiendo uno sforzo notevole per cambiare rapidamente il loro strumento operativo, e soprattutto legato a concetti d'impiego non più validi, per modificarlo con nuove unità, spesso ex occidentali, e per integrarlo sapientemente con quello delle Marine europee più sofisticate.

Per comprendere meglio questa situazione diamo uno sguardo alla consistenza e alla qualità delle Marine cosiddette maggiori.

Le forze navali delle Marine maggiori

Oggi la Marina degli Stati Uniti rappresenta una forza di dimensioni e di efficienza veramente considerevole, pur se non tutte le forze americane sono da considerare impiegabili dalla NATO, vista la necessità politica americana di essere presente in tutto il mondo, con una consistenza di 10 portaerei a propulsione nucleare con il sostegno di 22 incrociatori, 52 caccia e 20 fregate che da ampiamente l'idea del potenziale navale americano. A questi numeri dobbiamo aggiungere una forza di circa 70 sommergibili, una trentina di grandi unità per la guerra anfibia e un centinaio di specializzate unità di supporto[3].

La sempre efficiente *Royal Navy*, pur con le criticatissime riduzioni di questi ultimi anni, ha in servizio un complesso di unità d'altura specializzate nella lotta di superficie, antiaerea e antisom di oltre 20 unità da combattimento e di 7 grandi unità per la guerra anfibia, oltre a una decina di sommergibili nucleari. I *Royal Marines* rappresentano un importante elemento su cui far conto in caso di crisi.

La Marina della Francia schiera un importante gruppo di combattimento centrato sulla portaerei nucleare *Charles de Gaulle*, ha una componente moderna di una decina di fregate, un buon nucleo di

[3] I dati numerici sono tratti da G. Giorgerini-A. Nani (a cura di), *Almanacco Navale 2010*, Roma, 2010 e da International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 2009*, London, 2008.

sommergibili nucleari d'attacco e buone unità per il sostegno logistico e il trasporto di contingenti anfibi.

La Marina Militare italiana ha la possibilità, o l'avrà presto, di schierare due gruppi operativi centrati su portaerei dotate di velivoli V/STOL con adeguate scorte di moderne unità d'altura, una relativamente modesta componente anfibia con tre unità del tipo LPD; sta inoltre immettendo in linea sommergibili convenzionali di elevate prestazioni ed è dotata di un discreto numero di unità per la guerra di mine.

La *Armada* spagnola ha anche essa due unità dotate di ponte di volo per velivoli V/STOL, nuove fregate antiaeree di eccellenti prestazioni, una componente anfibia importante basata su LPD e sul famoso *Tercio* di riconosciuto valore.

La *Deutsche Marine* allinea 18 grandi unità moderne di superficie, una decina di eccellenti sommergibili e un consistente numero di unità logistiche per il supporto d'altura, ma manca di qualsiasi forza anfibia.

Infine la Reale Marina Olandese, pur avendo ridotta (forse in modo eccessivo) la sua consistenza numerica ha in servizio sei grandi unità di superficie, due capaci LPD ed è dotata di un Corpo di Marines di provata efficacia.

Come vediamo le maggiori Marine della NATO non rappresentano più quella forza di circa un centinaio di bastimenti a stretta vocazione antisommergibile, che navigava negli anni Settanta e Ottanta dello scorso secolo a protezione dei convogli dall'America all'Europa, ma è formata da un numero certamente minore di unità con caratteristiche, tuttavia, di altissima efficienza tecnica e militare giustamente differenziate per svolgere sul mare ogni compito affidabile nelle attuali situazioni di crisi.

Inoltre la sessantennale comune attività addestrativa si è dimostrata un moltiplicatore strategico di enorme valore.

Le altre Marine dopo i recenti allargamenti

Le cosiddette Marine "minori" oggi di fatto non lo sono più. In particolare il Portogallo, la Grecia, la Turchia, la Norvegia e la Danimarca hanno realizzato strumenti navali molto moderni dotati di unità di superficie e subacquee perfettamente all'altezza dei tempi e soprattutto ben addestrate e integrate nelle forze alleate. Lo schieramento di moderne fregate, alcune delle quali appena uscite dai

cantieri, dimostra la volontà di queste nazioni di essere presenti su tutti mari e di aver abbandonato lo schema del passato, che le vedeva soprattutto a difesa dei propri porti e dei famosi *choke points* dell'Alleanza, quali gli stretti danesi e quelli turchi. La Marina belga, pur non abbandonando la sua tradizionale specializzazione nella guerra di mine, si è sempre più integrata con grande efficacia con quella della vicina Olanda con risultati degni di nota.

I nuovi ingressi nel *club* atlantico, quali le marine della Polonia, della Bulgaria e della Romania, stanno rapidamente raggiungendo i livelli tecnologici e addestrativi delle forze navali degli altri Paesi dell'Alleanza e anche le tre Repubbliche Baltiche incrementano le loro forze costiere con unità più moderne ed efficaci.

Nel complesso, quindi, l'insieme navale delle NATO a 28 membri ha oggi nel mondo un ruolo quasi unico nella capacità di esercitare un "potere marittimo" di coalizione, in tutte le sue sfaccettature, di grande importanza[4].

Le forze "standing" e loro ruolo

Per esercitare con costanza questa capacità di potere marittimo la NATO ha da oltre trent'anni costituito delle forze navali permanenti in grado di dimostrare con continuità l'aggregazione operativa dell'Alleanza, di svolgere – a nome della stessa Alleanza – un ruolo di "diplomazia navale" presso gli Stati amici e di offrire ai molti Paesi *partner* occasioni addestrative altrimenti non perseguibili.

Le quattro *Standing Forces* sono a coppie fornite dalle Marine NATO della facciata atlantica e mediterranea, ma operano spesso in modo indifferente e in qualche caso particolare addirittura assieme dimostrando tutta la flessibilità dello strumento navale. Sono le uniche forze permanentemente dipendenti dai Comandi di componente navale della NATO, che le utilizzano per il controllo delle situazioni di crisi in atto, ma anche, con accordi con altre Marine non-NATO, per migliorare la visibilità e la credibilità della componente marittima dell'Alleanza. Sono forze composte da unità moderne, ma non troppo grandi e intrusive, in modo da non creare mai l'impressione di una politica di *gunboat diplomacy* dell'Alleanza in aree particolarmente sensibili del mondo.

[4] Vedi Allegato B.

Non posso dilungarmi oltre narrando l'attività importante che queste forze hanno svolto immediatamente prima e successivamente alla caduta del Muro di Berlino in modo speciale in Mediterraneo, né starò a descrivere l'attuale impiego di una di queste forze nella repressione della pirateria nell'Oceano Indiano e nel Mar Rosso, ma posso solo descriverle brevemente.

Lo *Standing NATO Response Force Maritime Group 1* (SNMG1) è una forza navale della NATO composta principalmente da unità navali di Stati con accesso all'Oceano Atlantico. La forza è composta normalmente da 6 a 10 unità tra cacciatorpediniere e fregate. Lo *Standing NATO Response Force Maritime Group 2* (SNMG2) è una forza navale della NATO, composta principalmente da unità navali di Stati del Mediterraneo, anche se vi operano pure unità navali del Nord Europa e della *U.S. Navy*. Normalmente il gruppo è composto da unità navali di Germania, Grecia, Italia, Olanda, Regno Unito, Spagna, Turchia e Stati Uniti, e occasionalmente da unità navali di altri Stati della NATO e ha come zona operativa il Mediterraneo. Lo *Standing NATO Response Force Mine Countermeasures Group 1* (SNMCMG1) è una forza di contromisure mine della NATO, composta principalmente da unità navali di Stati che hanno accesso all'Atlantico. Generalmente il gruppo – che è parte della *NATO Response Force* – è formato da 5 o 6 cacciamine, più una nave appoggio con funzioni di comando. Lo *Standing NATO Response Force Mine Countermeasures Group 2* (SNMCMG2) è una forza di contromisure mine della NATO, composta principalmente da unità navali di Stati del Mediterraneo, anche se come nello *Standing NATO Maritime Group 2* si registra la presenza di unità di Marine del Nord Europa.

Come vediamo, si tratta di forze abbastanza modeste, ma normalmente composte da unità navali molto moderne, che dimostrano oltre la volontà dell'Alleanza di essere presente in determinate zone marittime anche l'eccellenza tecnologica delle proprie industrie navali.

Sintesi delle forze attuali e conclusioni

Le Marine della NATO formano oggi una forza marittima considerevole, che trova certamente nella *U.S. Navy* punte di eccellenza irraggiungibili da altre nazioni, ma le cui componenti anche di Stati minori sono di ottimo livello e in costante progresso.

Due esempi per tutti: la Danimarca ha recentemente immesso in servizio due unità della classe *Absalon* di caratteristiche veramente innovative, navi che coniugano le possibilità di trasporto di una piccola LPD con l'armamento di una grossa fregata e quindi sembrano rispondere pienamente alla moderna esigenza di "presenza costruttiva" in ogni area di crisi; i sommergibili di costruzione italo-tedesca del tipo U-212 sono i battelli non nucleari di caratteristiche eccezionali per ogni forma d'impiego moderna dell'arma subacquea sia in ruolo classico del *sea-denial* sia quali mezzi per la raccolta di dati *intelligence* e per la sorveglianza occulta di aree d'interesse.

Lo strumento è complessivamente molto più piccolo rispetto a quello citato all'inizio dell'intervento. Si può parlare di circa 160 tra caccia e fregate, di soli 87 sommergibili, di 127 unità per la guerra di mine e di circa 35 grandi unità anfibie (sempre escludendo le forze USA), ma certamente l'efficienza complessiva è rimasta molto significativa, pur se la differenza numerica con le forze del 1989 è piuttosto evidente[5].

In conclusione possiamo affermare che le Marine della NATO per la loro intrinseca qualità tecnologica, per la comune e condivisa dottrina d'impiego e per la raggiunta ottima integrazione, rappresentano uno strumento validissimo non solo per la difesa dell'Occidente (missione che l'Alleanza ha svolto con successo sin dal 1949) ma anche per tutti quegli interventi di gestione delle crisi e di pacificazione internazionale che appaiono essere gli obiettivi fondamentali del nuovo Concetto Strategico. Non dobbiamo dimenticare che le Marine per la loro stessa composizione sono – direi naturalmente – delle forze "di spedizione" e queste sono le più richieste nell'attuale situazione internazionale.

[5] Vedi Allegato B.

Allegato A
Forze navali della NATO al dicembre 1988

Nazione	R	S	PH	C	D	F	FL	P	M	L
Belgio	--	--	--	--	--	4	--	--	16	--
Canada	--	3	--	--	10	18	--	6	--	--
Danimarca	--	4	--	--	--	10	--	19	6	--
Francia	2	22	1	1	22	8	17	2	29	6
Germania Occ.	--	24	--	--	7	9	--	46	58	--
Grecia	--	10	--	--	13	6	--	22	14	1
Islanda	--	--	--	--	--	--	--	4	--	--
Italia	1	10	--	3	4	16	16	7	33	4
Norvegia	--	17	--	--	--	3	2	40	8	--
Paesi Bassi	--	9	--	--	2	22	--	--	27	--
Portogallo	--	3	--	--	--	10	10	10	4	--
Regno Unito	3	41	--	--	13	45	--	15	43	9
Spagna	1	8	1	--	8	9	10	26	12	7
Stati Uniti	19	150	--	54	97	116	--	6	35	75
Turchia	--	18	--	--	12	8	--	20	22	2
Totale	26	319	2	58	188	284	55	223	307	104

R= portaerei
S= sommergibili
PH= portaelicotteri
C= incrociatori
D= cacciatorpediniere
F= fregate
FL= corvette
P= mm/cc, pattugliatori
M= navi contromisure mine
L= grandi unità anfibie

Fonte: G. Giorgerini-A. Nani (a cura di), *Almanacco Navale 1998*, Genova, 1998

Allegato B
Forze navali della NATO al dicembre 2009

Nazione	R	S	PH	C	D	F	FL	P	M	L
Belgio	--	--	--	--	--	2	--	--	6	--
Canada	--	4	--	--	3	12	--	--	12	--
Danimarca	--	--	--	--	--	7	--	12	--	2
Francia	1	10	--	--	13	11	9	15	13	8
Germania	--	11	--	--	--	15	5	10	20	--
Grecia	--	12	--	--	--	14	--	28	10	5
Islanda	--	--	--	--	--	--	--	3	--	--
Italia	2	6	--	--	4	12	8	10	12	3
Norvegia	--	6	--	--	--	5	--	20	8	--
Paesi Bassi	--	4	--	--	--	6	--	4	10	2
Portogallo	--	2	--	--	--	5	7	7	--	--
Regno Unito	3	14	1	--	12	17	--	4	16	6
Spagna	2	4	--	--	--	10	--	14	6	4
Stati Uniti	11	79	--	22	52	31	--	8	14	30
Turchia	--	14	--	--	--	16	6	24	14	5
Albania	--	--	--	--	--	--	--	*2*	*1*	--
Bulgaria	--	*1*	--	--	--	*4*	*3*	*5*	*9*	*2*
Croazia	--	--	--	--	--	--	--	*8*	*1*	--
Estonia	--	--	--	--	--	--	--	*1*	*7*	--
Lettonia	--	--	--	--	--	--	--	*4*	*5*	--
Lituania	--	--	--	--	--	--	*2*	*3*	*4*	--
Polonia	--	*5*	--	--	--	*2*	*1*	*3*	*20*	*5*
Romania	--	--	--	--	--	*7*	*3*	--	*4*	--
Slovenia	--	--	--	--	--	--	--	*2*	--	--
Totale	19	166	1	22	84	163	35	159	141	65
Tot. senza USA	8	87	1	0	32	132	35	151	127	35

Stesse sigle della tabella precedente
In corsivo gli Stati entrati nella NATO dopo il 1990

Fonte: G. Giorgerini-A. Nani (a cura di), *Almanacco Navale 2010*, Genova, 2010

Allegato 3
Paragone tra 1988 e 2009

Tipo	R	S	PH	C	D	F	FL	P	M	L
Unità in servizio nel 1988	26	319	2	58	188	284	55	223	307	104
Unità in servizio nel 2009	19	166	1	22	84	163	35	159	141	65
Differenza	7	153	1	36	104	121	20	64	166	39

Stesse sigle della tabella precedente

Le forze aeree della NATO

di Maurizio Lodovisi

Il nuovo Concetto Strategico e le forze aeree

Nell'aprile 2009, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi NATO, approvando la "Dichiarazione sulla sicurezza dell'Alleanza", chiedevano al Segretario Generale di avviare i lavori per un nuovo Concetto Strategico da adottarsi al vertice di Lisbona di fine 2010. Vi era l'esigenza di rinnovare la strategia dell'Alleanza e procedere alla stesura di un documento di orientamento politico-strategico della NATO entro la fine del 2010, al fine di ridisegnare e rimodulare il ruolo, le funzioni, i compiti da assegnare al Patto Atlantico nel più ampio contesto del mutato scenario internazionale.

Si tratta della terza volta che la NATO provvede a dotarsi di una nuova strategia dalla dissoluzione del Patto di Varsavia e la fine del conflitto Est-Ovest. I precedenti documenti di strategia risalgono, infatti, al 1991 e al 1999, durante la guerra del Kosovo, con evidenti significative differenze tra i documenti prodotti prima e dopo il 1991. Con l'Unione Sovietica, non c'è mai stato dubbio su quale fosse la minaccia principale per la sicurezza dell'Alleanza Atlantica: di fatto, il compito della NATO era unicamente preparare la migliore difesa possibile da un'invasione o un attacco con armi convenzionali e nucleari da parte di una ben definita alleanza contrapposta.

La fine della Guerra Fredda ha portato i Paesi membri della NATO a ripensarne ruolo e funzioni in un contesto internazionale profondamente rivoluzionato e in continuo mutamento, con nuove minacce e rischi per gli Alleati. Minacce diverse per natura, origine, modalità di risposta, nonché per il grado di urgenza con cui sono avvertite dai vari Stati membri.

Il rischio di un attacco convenzionale, oggi, può essere considerato basso, ma non deve essere ignorato o sottovalutato. Al contempo si profilano minacce attualmente più immediate e che richiedono maggior attenzione e che possono turbare la sicurezza delle aree di interesse della NATO fra cui: la proliferazione di armi

nucleari o di distruzione di massa, il terrorismo (favorito anche dall'evoluzione tecnologica, e sovvenzionato da traffici internazionali illegali di armi, droga e persone), gli attacchi cibernetici e quelli per limitare l'accesso alle risorse energetiche così come i cambiamenti climatici, la scarsità d'acqua e la limitazione di risorse.

In tale scenario elaborare una linea di azione comune è diventato un compito certamente più difficile ancorché essenziale per gli Alleati, chiamati a trovarsi d'accordo sul tipo di minacce prima ancora che sulle possibili contromisure. Non solo, il venir meno di una minaccia esistenziale e immediatamente percepibile ha comportato la difficoltà di spiegare alle opinioni pubbliche le ragioni per cui l'Alleanza rimane ancora rilevante per la sicurezza nazionale. Il documento ha, infatti, un altro, fondamentale obiettivo, e cioè rinvigorire il sostegno popolare all'Alleanza attraverso l'indicazione, la più chiara possibile, delle ragioni per le quali l'appartenenza a essa – pur con gli oneri che ne derivano – è di vitale importanza per gli Stati membri.

Il nuovo Concetto Strategico si propone di guidare la prossima fase dell'evoluzione della NATO, in modo tale da mantenere la sua efficacia nel cambiamento, contro nuove minacce, impiegando nuove capacità e lavorando con nuovi *partner*.

Nello specifico, tra i vari elementi-cardine, il nuovo Concetto, oltre a confermare l'impegno per le nazioni partecipanti a difendersi a vicenda contro attacchi di tipo tradizionale e anche contro le nuove minacce:

– Impone l'obbligo per l'Alleanza di impegnarsi nella prevenzione delle crisi, nella gestione dei conflitti e della stabilizzazione delle situazioni di *post conflict*;
– Impegna l'Alleanza a perseguire l'obiettivo di realizzare un mondo senza armi nucleari, riconfermando tuttavia che, fintanto che ci saranno armi nucleari, la NATO rimarrà un'alleanza nucleare;
– Conferma l'impegno di mantenere una politica di *open doors* e impegna la NATO in un continuo processo di riforma, al fine di garantire ai partecipanti il massimo livello di sicurezza.

Per garantire la sicurezza dei propri membri, è sottolineato altresì che l'Alleanza dovrà continuare ad assolvere (nel rispetto del diritto internazionale) tre compiti fondamentali:

- *Collective defence*, con esplicito richiamo all'art. 5 del Trattato di Washington;
- *Crisis management*, con cui si fa riferimento alla capacità di *comprehensive approach* della NATO quale unica organizzazione capace, politicamente e militarmente, di affrontare un ampio spettro di situazioni critiche prima, durante e dopo il conflitto e possibili minacce per la sicurezza della stessa Alleanza;
- *Cooperative security*, con cui si evidenzia la necessità di incrementare la *partnership* con le altre organizzazioni internazionali e i Paesi non alleati, per la stabilità del panorama internazionale, anche attraverso le attività di controllo degli armamenti, controproliferazione e disarmo, mantenendo la porta aperta a tutti gli Stati democratici che vanno incontro agli *standard* NATO.

Compiti che, dettagliati nel contesto del documento, configurano la NATO quale unico *forum* transatlantico in grado di svolgere le attività che riguardano l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e la sicurezza dei propri membri.

Non meno importante il riferimento all'azione di deterrenza (convenzionale e nucleare) di cui l'Alleanza deve essere dotata, rimarcando che deve permanere un'Alleanza nucleare (garantita principalmente dalle armi strategiche USA e con il contributo di Francia e Gran Bretagna) finché esisterà il rischio di una minaccia nucleare.

Un'azione di deterrenza e difesa da condursi attraverso il mantenimento di un appropriato *mix* di forze nucleari e convenzionali e delle capacità necessarie per assicurare operazioni *joint* maggiori più altre minori per la difesa collettiva, risposta alle crisi, incluse le operazioni a "distanza strategica". Forze convenzionali che devono essere dotate di elevata proiettabilità e mobilità capaci di condurre tutto lo spettro di missioni assegnate (articolo 5 e non-articolo 5) anche con l'utilizzo della *NATO Response Force*.

L'azione sopracitata potrà concretizzarsi anche attraverso lo sviluppo delle capacità di difesa missilistica, in cooperazione con la Russia e altri *partner* europei, di difesa contro la minaccia di armi chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari per la distruzione di massa nonché delle capacità di difesa cibernetica, incluso il coordinamento e l'integrazione delle capacità nazionali militari e civili, contro qualsiasi attacco portato alle strutture informatiche dei Paesi alleati, tramite una struttura centralizzata e una comune capacità di risposta.

Le lezioni apprese nei teatri operativi in Afghanistan e nei Balcani occidentali hanno tra l'altro confermato la necessità di un *comprehensive approach* che coinvolga l'ambito politico, civile e militare per la gestione efficace delle crisi.

Pertanto, quando necessario, la NATO secondo il nuovo indirizzo strategico deve impegnarsi attivamente con gli altri soggetti internazionali prima, durante e dopo una crisi. A tal fine è divenuto fondamentale per l'Alleanza, poter disporre di elevate capacità di *early warning* nei confronti delle aree a maggior rischio, così come di rischierare le proprie forze immediatamente ove necessario e, successivamente, sviluppare le citate attività di *reconstruction* a favore dell'area d'intervento.

A queste attività si dovrà affiancare per la NATO la capacità di pianificare, impiegare e coordinare le capacità di *crisis management* sia militari che civili e la capacità di sviluppare, addestrare e potenziare le forze locali nella zona di crisi.

In generale, quindi, dal documento emerge complessivamente un ampliamento dello spettro delle "missioni" dell'Alleanza che non dipende soltanto dal fatto che le minacce alla sicurezza alleata possono avere origine a migliaia di chilometri di distanza, ma riflette l'evoluzione della dimensione "sicurezza" dalla difesa territoriale alla sicurezza della società (*societal security*).

In questo senso, il nuovo Concetto Strategico riafferma il principio di Praga – affrontare le minacce "ovunque si manifestino" – intendendolo però in senso lato: non tanto o non solo come un'indicazione geografica, bensì funzionale.

Per la NATO, in sostanza, non si tratta solo di poter intervenire fuori area, ma di costruire un sistema di difesa multilivello in grado di ridurre le sue molte vulnerabilità. Questioni come la difesa cibernetica, l'antiterrorismo, l'antipirateria, le emergenze civili, il contenimento delle conseguenze sulla sicurezza degli effetti dei disastri umanitari, la sicurezza energetica, sono ormai dei *pillar* da considerare per la nuova strategia NATO.

Il cyberspazio, la cosiddetta nuova quinta dimensione, è senza dubbio inteso come un nuovo fronte su cui la NATO deve costruire adeguati sistemi di protezione, anche perché la difficoltà di rintracciare l'origine dell'attacco o comunque di attribuire con certezza le responsabilità, complica lo sviluppo di contromisure offensive che funzionino anche da deterrente.

La cooperazione, lo scambio di informazioni e l'assistenza tecnica tra membri sono elementi essenziali perché la NATO e le forze alleate si possano dotare di un sistema cooperativo di difesa cibernetica, che non solo metta al sicuro i sistemi di immagazzinamento e trasferimento di informazioni militari, ma serva anche da supporto per la protezione di quelli che controllano infrastrutture civili chiave.

È chiara la necessità di individuare il valore aggiunto che la NATO, anche in considerazione delle sue risorse e delle altre priorità, può apportare.

Sul tema della riforma e della trasformazione, dopo aver sottolineato l'enorme potenzialità dell'Alleanza nel poter intervenire strategicamente ovunque vi sia l'esigenza, il nuovo Concetto Strategico richiama la necessità, per il mantenimento di tali caratteristiche, di continuare ad avere le disponibilità in risorse, mezzi e uomini, tali da poter assicurare ai popoli dell'Alleanza la necessaria sicurezza e stabilità. Nel far ciò la struttura e l'impiego delle forze NATO e di conseguenza delle forze aeree si dovranno basare sui principi di disponibilità, prontezza, rischieramento e mobilità, flessibilità e adattabilità, interoperabilità, sostenibilità delle forze e multinazionalità.

Disponibilità intesa come livello di impegno predefinito, di comandi e forze dichiarate come pronte per far fronte all'intero spettro di missioni dell'Alleanza. Forze dichiarate da parte delle nazioni secondo *caveat* e restrizioni che devono essere minimizzati in previsione di un possibile o eventuale passaggio di autorità (*Transfer of Authority*).

Prontezza, quale periodo di tempo misurato dall'ordine di attivazione al compimento del *task* per procedere all'impiego delle forze quando richiesto.

Rischieramento e mobilità quali requisiti espressamente previsti per operazioni articolo 5 e non-articolo 5 CRO, rispettivamente intesi come l'abilità di muovere le unità su distanze strategiche e la capacità di trasporto efficiente e puntuale delle forze per operazioni militari. In questo senso diviene quanto mai rilevante, per una forza aerea, poter disporre di capacità *Strategic and Intra-theatre Air Support Lift* per consentire la necessaria movimentazione di tutti quegli elementi di supporto inclusi quelli di *Real Life Support*, *Force Protection* e CIS di un'unità di comando laddove richiesto.

Flessibilità come capacità delle forze NATO – e soprattutto di quelle aeree – di adattarsi facilmente ai mutamenti degli scenari internazionali o degli obiettivi della missione assegnata attraverso una

struttura di comando e controllo snella, interoperabile e netcentrica, che consenta un approccio adeguato per ciascuna operazione. Una capacità quindi che sappia adattarsi per offrire al livello decisionale un ampio ventaglio di opzioni e di capacità all'interno dello spettro delle operazioni militari che – come emerso dal nuovo Concetto Strategico – possono essere umanitarie o di supporto alla pace, ma anche caratterizzate da minacce ibride o da tecniche asimmetriche o irregolari, e nei casi estremi di tipo bellico convenzionale su larga scala che, pur se poco probabili negli scenari odierni, non possono assolutamente essere escluse in modo categorico in un futuro caratterizzato da una marcata imprevedibilità.

Interoperabilità per operare congiuntamente, coerentemente ed efficientemente e perseguire gli obiettivi operativi e tattici e sostenibilità delle forze al fine di mantenere il necessario livello di *combat power* per il tempo richiesto al raggiungimento del *task*/obiettivo assegnato. Infine, multinazionalità come capacità di operare e partecipare in operazioni che coinvolgano forze di altri Paesi.

Per gli Alleati, per le Forze Armate e in particolare per le forze aeree diviene, alla luce delle nuove strategie della NATO sopramenzionate, fondamentale guardare al futuro, prevedendo quindi lo sviluppo di capacità militari allo stato dell'arte, che alla luce delle limitazioni finanziarie attuali presentino soluzioni nuove, flessibili e pragmatiche e consentano alla dimensione aereo-spaziale di essere rafforzata e preservata nei contesti operativi multinazionali e interforze.

L'Aeronautica Militare Italiana

Con riferimento specifico all'Aeronautica Militare, tenendo in considerazione il nuovo Concetto Strategico della NATO, e ancor più la ridefinizione del concetto di sicurezza in esso esplicitata, non più intesa esclusivamente come difesa del solo territorio dello Stato (i.e.: *Air and Ballistic Missile Defense*), ma anche come tempestiva salvaguardia degli interessi vitali nazionali, ovunque essi siano compromessi, autonomamente o quale parte di una più ampia coalizione, impone alla Forza Armata di continuare a vedere se stessa come una Forza Armata equilibrata nelle sue componenti di combattimento, di supporto e logistiche, in grado di esprimere capacità sempre allo stato dell'arte e talune nicchie di eccellenza, facilmente integrabili nello strumento

militare nazionale e alleato, nonché proiettabili per operazioni anche sostenute nel tempo.

Una Forza Armata che sia dinamica: forte della sua trasformazione, l'Aeronautica Militare è in grado di proiettare il potere aereo che origina in modo efficace e proficuo. Attiva, ovvero dinamica, nel seguire l'evoluzione degli scenari e in grado di adattare le proprie caratteristiche alle sfide del futuro. Evoluta, al passo con lo sviluppo tecnologico soprattutto nei settori delle comunicazioni, dell'armamento di precisione e della proiettabilità. Interoperabile per consentire l'integrazione in un *network* che metta in contatto tutti gli elementi impegnati a livello operativo, dal *Force Commander* al singolo individuo nel *Battlespace*, e garantire la possibilità di accedere all'informazione richiesta al momento appropriato («*the right information at the right time*») per ottenere, anche in zone operative remote, una forma sicura e spedita di comando e controllo, che, secondo il principio di *Centralized Command and Control & Decentralized Execution*, consenta una direzione accurata, efficiente e tempestiva delle operazioni.

Compatta: un'Aeronautica Militare snella, rilevante e credibile, in grado di bilanciare le proprie forze, rendendole dense e affinate per ridurre le duplicazioni e contenere il numero delle articolazioni della Forza Armata.

Versatile: l'Aeronautica Militare ha natura multiruolo, pur possedendo tradizionalmente piattaforme specializzate. Modulare, con la capacità di proiettare le forze garantendo l'assolvimento delle missioni in diversi scenari contemporaneamente come previsto in ambito NATO, sviluppando in modo equilibrato il potere aereo in scenari *joint* e *combined* assumendo, quando necessario e richiesto, posizioni di *leadership* e di coordinamento. Una Forza Armata adattabile basata e supportata da strutture organizzative, processi e materiali scalabili e versatili, capaci di ottenere l'intero spettro degli effetti desiderati a tutti i livelli, strategico, operativo e tattico.

Agile, nel senso che interviene con prontezza producendo effetti positivi in tutti i contesti operativi nei quali è presente, pur confrontandosi efficacemente con l'ambiente e con i mutamenti che i diversi teatri propongono con unità che operano in modo coordinato e sincronizzato sfruttando le qualità del sistema net-centrico.

Capace: utilizzando il giusto equipaggiamento, prendendo a riferimento una moderna dottrina d'impiego e affidandosi a personale

motivato e preparato, la Forza Armata è in grado di proiettare il potere aereo con efficacia conseguendo gli obiettivi prefissati.

L'ampliamento del concetto di salvaguardia degli interessi nazionali, per il quale il nuovo Concetto Strategico include anche la sicurezza delle comunicazioni, delle rotte di transito dedicate al trasporto commerciale e delle risorse energetiche, estende inoltre gli interessi nazionali ai cosiddetti *global commons*[1], intesi come aree strategiche e vitali (i.e.: spazi aerei e marittimi internazionali, *outer space*, *cyberspace*) non integrate sotto la specifica giurisdizione di alcuna autorità sovraordinata.

Alla luce di tali scenari e dei contesti suddetti, l'Aeronautica Militare dovrà essere in grado di garantire, oltre all'assolvimento dei compiti istituzionali, anche la costituzione e l'impiego, in contesti interforze e multinazionali, di pacchetti capacitivi (*Combat, Combat Support e Combat Service Support*) dotati di spiccate capacità C4ISTAR e netcentriche, in cui i sistemi d'arma dovranno essere necessariamente sfruttati con un approccio *multi-role/swing-role*.

Inoltre, il crescente impiego in operazioni congiunte con le forze dislocate sul terreno in aree di crisi lontane, eterogenee e complesse, continua a richiedere imprescindibile precisione, profondità d'ingaggio e, soprattutto, rapidità di risposta. Quest'ultimo concetto si concretizza sia nella capacità di rischieramento dell'unità in tempi brevi, sia nella rapidità d'intervento nel ciclo TST (*Time Sensitive Targets*) in cui il *Sensor to Shooter Cycle* si riduce a pochi minuti. Tali obiettivi caratterizzano la nuova identità della minaccia e impongono anche speciali capacità che occorre esplicitare, possibilmente *stand-off*, in qualsiasi condizione meteorologica, di giorno e di notte.

La complessità delle operazioni militari del futuro, in cui i concetti di scontro armato diretto e di supporto alle CRO (*Crisis Response Operations*) si fonderanno e spesso si confonderanno, renderà ancora più evidente quanto sia vitale mantenere la superiorità aerea in tutta l'area di interesse per avere la massima libertà di azione in cielo ed in superficie. Lo spazio aereo diventerà il dominio essenziale per le

[1] *The global commons are spaces that are not under direct state control, but are vital to states and other global actors as they provide access and connectivity to the rest of the world. The global commons in the 21st Century lexicon of security consist of outer space, international waters and airspace, and cyberspace* (tratto da una recente definizione NATO ACT – http://www.act.nato.int/globalcommons).

operazioni interforze in quanto le capacità di comando e controllo estese ad aree remote (JFACC – *Joint Force Air Component Command*), sorveglianza, attacco di precisione in profondità, supporto diretto alle truppe e protezione delle forze amiche costituiranno elemento essenziale per il mantenimento della superiorità tattica e strategica delle forze di terra, mare e cielo.

In questo complesso insieme dei fattori che determinano la connotazione dei possibili ambienti operativi, la cooperazione e l'interoperabilità tra i differenti strumenti militari come già citato precedentemente, risultano essere fondamentali e necessari per questioni di adattabilità, prontezza e contestuale efficacia degli sforzi.

Con queste premesse, le capacità su cui si va indirizzando il massimo sforzo di rinnovamento e ottimizzazione dell'AM permangono quelle individuate nelle Capacità Operative Fondamentali (COF), ritenute guida concettuale e architetturale da cui sviluppare tutte le altre capacità di dettaglio.

Sono le capacità di Comando (*Command*), Informazione (*Inform*), Operazione (*Operate*), Preparazione (*Prepare*), Proiezione (*Project*), Protezione (*Protect*) e Sostegno (*Sustain*).

La capacità "Comando", quale attività di direzione, coordinamento e controllo delle forze che rientra tra i ruoli-chiave per la conduzione di qualsiasi tipo di operazione aerea. È chiaro che la componente aerea sarà in grado di raggiungere questo obiettivo se le sue forze, assieme a quelle delle altre componenti, saranno supportate adeguatamente da un *network* C4ISTAR interforze flessibile, adattabile, fortemente interconnesso anche con i Paesi alleati.

In questo ambito uno degli obiettivi della Forza Armata è quello di implementare il citato *Joint Force Air Component Command* (JFACC) in grado di gestire la campagna aerea nell'ambito di una *joint force*, disponibile per operazioni nazionali e multinazionali, che possa aumentare il potenziale attualmente fornito da capacità del livello di *Air Operation Centre* (AOC). Inoltre, non può essere meno rilevante l'acquisizione anche da parte dello strumento aereo-spaziale della capacità di operare nel *cyberspace* secondo le moderne dottrine e tecnologie, attraverso lo sviluppo di unità in grado di effettuare *Computer Network Operations* sia per preservare la sicurezza delle nostre reti informatiche, sia per degradare o inibire quelle avversarie, nel caso si renda necessario.

A supporto della catena decisionale, nell'ambito della capacità fondamentale "Informazione", intesa come acquisizione, collezione, valutazione, gestione e distribuzione delle informazioni, dovrà essere implementato un *network* C4-ISTAR, di cui il segmento ISTAR esprimerà il relativo ruolo-chiave attraverso un'ampia gamma di sensori aerei e satellitari, inclusi quelli disponibili nell'ambito interforze e in quello NATO quali il NAEW e il futuro AGS. In generale, dal punto di vista della tecnologia, l'obiettivo che si persegue è di raggiungere sia una "integrazione orizzontale" tra le strutture aeree e spaziali, che una "integrazione verticale" tra il settore aereo e terrestre, al fine di consentire un adeguato scambio di dati. Nel settore, gli UAS avranno un ruolo sempre più di rilievo per l'Alleanza e per la Forza Armata in particolare con la versione del *Predator B*, che rappresenterà l'elemento di punta in attesa che vengano sviluppate nei prossimi anni tecnologie più avanzate relative al pilotaggio remoto e ai sensori associati.

Con riferimento alla capacità "Operazione" (anche indicata come "Ingaggio"), intesa come conduzione di azioni militari (principalmente in combattimento) inclusi il movimento, il supporto, l'attacco, la difesa e la manovra, essa rappresenta la finalizzazione di tutte le altre attività che possono essere considerate propedeutiche e di supporto. Nel suo ambito possiamo collocare tre dei ruoli chiave del potere aereo-spaziale, cioè le operazioni di contraviazione, le operazioni aeree per effetti strategici e quelle integrate. L'imprevedibilità dell'evoluzione della situazione internazionale impone il mantenimento di uno zoccolo duro di capacità *combat*, la cui utilità è oggi poco percepita da taluni, perché generalmente assicurata da altre nazioni in operazioni di coalizione/alleanza.

Il compito principale dell'Aeronautica, vale a dire la difesa dello spazio aereo nazionale, ha imposto l'acquisizione di un velivolo avanzato di quarta generazione "plus" e, dopo un periodo transitorio coperto da un *gap-filler* di assoluto valore quale l'F-16 ADF, l'attività di *homeland defence* per la nostra parte di competenza aerea sarà garantita per i prossimi trent'anni con l'F-2000, con la possibilità di assicurare *air policing* e difesa aerea, anche in occasione di "grandi eventi", oltre a contribuire ad assicurare la superiorità aerea quando richiesto in determinati teatri operativi. In tale rilevante e sensibile "contesto", da sempre elemento cardine per l'Alleanza, la Forza Armata continua e continuerà a rafforzare il contributo al sistema di difesa aerea integrato della NATO, che costituisce da decenni un ruolo operativo

fondamentale e silenzioso per il Paese, ruolo esteso tra l'altro all'area balcanica, avendo la responsabilità di intervento con i nostri assetti nello spazio aereo sloveno e in quello albanese.

Il nuovo Concetto Strategico sottolinea la necessità di sviluppare capacità di contrasto di minacce missilistiche e balistiche, con un'ottica di *Integrated Air and Missile Defense* (IAMD) inquadrandole nella struttura del *NATO Integrated Air Defense System* (NATINADS). In tale ambito, l'acquisizione di capacità BMD assume alta valenza strategica per la Forza Armata, già attivamente coinvolta nello sviluppo del *Medium Extended Air Defense System* (MEADS) quale sistema idoneo per garantire adeguata copertura nel *lower tier*[2]. La recente decisone USA di non procedere con l'estensione contrattuale dell'attuale fase di *design & development* pone tuttavia il programma ad altissimo rischio, con la necessità per la Forza Armata di rivalutare complessivamente l'esigenza operativa. Con riferimento alla flotta dei velivoli di attacco, l'Aeronautica Militare porterà in linea un sistema d'arma di quinta generazione, il JSF, che andrà a sostituire sia l'AMX che il *Tornado* in tutti i ruoli offensivi, in particolare quelli di *Offensive Counter Air*, *Air Interdiction*, CAS e SEAD/DEAD. Il velivolo tecnologicamente molto avanzato costituirà certamente un elemento chiave del sistema net-centrico interforze C4-ISTAR e un vero e proprio "nodo" volante.

La capacità di "Preparazione", che include tutte le attività necessarie per definire, alimentare e produrre capacità di combattimento per l'impiego reale, secondo i criteri di prontezza previsti, vede l'Aeronautica Militare impegnata a rafforzare l'attenzione verso le risorse umane e le loro professionalità, elevando al massimo le competenze e le capacità del proprio personale, attraverso un ampio spettro di attività educative, addestrative e formative. Ciò a partire dagli equipaggi di volo fino a includere tutte le categorie di supporto, ugualmente indispensabili per lo svolgimento delle operazioni aeree (non solo corsi tecnici e specialistici di settore, ma anche manageriali, di gestione del personale oltre che linguistici o di preparazione all'impiego in contesti operativi multinazionali, svolti in ambito sia militare che civile).

Non meno rilevante, la capacità di "Proiezione", cioè di schierare e naturalmente recuperare al termine delle operazioni, con tempismo,

[2] Rappresenta lo strato interno all'atmosfera in cui si concretizza il contrasto a minacce balistiche di corta e media portata, oltreché a minacce aerodinamiche di varia tipologia.

una forza aggregata per uno scopo specifico. Essa presuppone sia la capacità del potere aereo-spaziale di fornire i mezzi per proiettare lo strumento militare nel suo complesso, evidenziando il ruolo-chiave della mobilità aerea, che la qualità delle stesse forze aeree di essere facilmente proiettabili. Soddisfatte le esigenze di trasporto aereo tattico e *intra-theatre* con la flotta di C-130J e C-27J, il nuovo assetto strategico KC-767A, per il trasporto *inter-theatre* e la capacità di rifornimento in volo, pone l'Aeronautica Militare tra i Paesi dell'Alleanza fra quelli maggiormente capacitivi e interoperabili, come peraltro dimostrato anche durante la crisi libica in corso.

Per quanto riguarda la capacità di "Protezione", identificata principalmente nelle capacità di *force protection*, tesa a preservare le forze, specialmente in operazioni, nei confronti di un ampio spettro di minacce (naturali, umane e tecnologiche), essa costituisce uno degli *enabler* fondamentali, indispensabile per creare un ambiente sicuro in cui le forze aeree possano essere posizionate quando non operano nell'ambiente aereo-spaziale. La difesa delle basi aeree, sia in territorio nazionale che fuori dai confini, continuerà a essere assicurata dalle unità specializzate dell'Aeronautica Militare (i Fucilieri dell'Aria) le cui capacità e i cui compiti necessitano comunque di essere ottimizzati alla luce degli ammaestramenti dei teatri operativi. Inoltre, per assicurare le attività SAR, CSAR e *personnel recovery*, l'obiettivo della Forza Armata è quello di rinnovare quanto prima la flotta dei velivoli ad ala rotante con elicotteri avanzati quale l'AW-139/149 di tipo medio e l'AW-101 pesante.

Infine la capacità di "Sostegno" svolta attraverso le attività incluse nella categoria del *Combat Service Support* (CSS), anche esso *enabler* indispensabile per il mantenimento del necessario livello di capacità operative richieste per raggiungere gli obiettivi previsti.

Sarà necessaria un'organizzazione logistica sempre più agile e snella, attagliata per le esigenze dell'ambiente aereo-spaziale, e in grado di assicurare tutte le funzioni di CSS con un *footprint* ridotto, sia in territorio nazionale che nelle operazioni internazionali, anche in ambiente ostile. Ciò sarà basato principalmente su una distribuzione omogenea e razionale di *Main Operating Bases* (MOBs), dove saranno concentrate funzionalmente le capacità della Forza Armata, integrate da una serie di basi secondarie o *Deployed Operating Bases* (DOBs), dove le forze potranno riposizionarsi per esigenze operative o addestrative. È inoltre intendimento dell'Aeronautica Militare incrementare l'attuale

capacità di attivare rapidamente e prontamente basi di rischieramento fuori dai confini nazionali, anche in situazioni iniziali di *bare base*, prive del supporto della *host nation*.

Alla luce, pertanto, del nuovo contesto geopolitico, delle nuove minacce emergenti che si affiancano a quelle tradizionali, del continuo progresso tecnologico e non ultimo della nuova strategia dell'Alleanza, il processo di trasformazione dell'Aeronautica Militare intende continuare e adattarsi conseguentemente, assicurando l'apporto del potere aereo-spaziale attraverso i suoi ruoli-chiave, alle capacità operative fondamentali dello strumento militare descritte in precedenza.

La realizzazione di questo percorso richiede per la Forza Armata. l'abilità di definire una strategia che delinei le linee di azione, o temi strategici, da seguire sia nel breve/medio termine che nel lungo termine per l'adeguamento dello strumento aereo-spaziale. Il mezzo pratico per l'attuazione di tale strategia sarà invece costituito dalle Linee di Sviluppo della Difesa. Dovrà cioè essere applicato quel meccanismo di coerenza attraverso cui viene acquisita qualsiasi capacità militare, basato sull'approfondimento degli aspetti ricadenti sotto l'acronimo DOTLMFPI, cioè *Doctrine and concepts, Organization, Training, Leadership* (C2), *Material & equipment* (inclusa la logistica per il supporto), *Facilities* (*infrastructure*, *infostructure* e *basing*), *Personnel*, *Interoperability*. Ognuna di queste linee richiede la definizione di un'apposita strategia. Questo approccio garantirà, che lo sviluppo, l'implementazione e il sostentamento della capacità avvengano in modo sincronizzato con la *policy* e i concetti di riferimento nazionali ma anche con il nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza, base di orientamento per le forze alleate e per le forze aeree.

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero

di Fabrizio Parrulli

Prima di entrare concretamente nel tema di oggi, riguardante il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero, credo che sia importante tracciare, per grandi linee, il quadro generale di riferimento del nuovo scenario all'interno del quale si determinano e si sviluppano i problemi che incidono sulle condizioni di sicurezza della comunità internazionale.

Ritengo che ciò sia importante per meglio comprendere le ragioni che determinano lo sviluppo delle operazioni interforze e multinazionali in tutte le loro diverse molteplicità e, quindi, capire appieno capacità, ruolo e possibili contributi dell'Arma dei Carabinieri. Accennerò pertanto al concetto operativo delle oramai note Unità Multinazionali Specializzate (*Multinational Specialized Unit* – MSU) che, sviluppato dall'Arma in seno alla NATO, si è evoluto, in ambito Unione Europea, nelle *Integrated Police Units* (IPU) e con il nome di *Formed Police Unit* (FPU) in quello delle Nazioni Unite. Illustrerò il nuovo ruolo svolto dall'Arma nelle operazioni all'estero, soprattutto nell'ambito del processo di ricostruzione di un Paese e con particolare riferimento al contesto afgano. Descriverò quindi come, sulla base dell'esperienza maturata nei citati settori, si è pervenuti alla realizzazione della Forza di Gendarmeria Europea e del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units*. Chiuderò il mio intervento con alcune considerazioni finali.

È evidente che oggi le problematiche della sicurezza, per tutti i Paesi del mondo, si muovono sempre su uno scenario mondiale, che non esclude alcuna area del pianeta. Le distanze geografiche hanno perduto gran parte del loro significato e, quindi, tutti i fenomeni sociali, economici e politici e le relative patologie si sviluppano normalmente su un piano globale. In questo scenario tutte le forme di criminalità, traffici illeciti di ogni tipo, terrorismo

compreso, ovvero le cause che generano problemi o addirittura crisi regionali, trovano quasi sempre coinvolgimenti e riferimenti transnazionali e possono originare processi di destabilizzazione strisciante, giustificando ampiamente il convincimento che la minaccia alla sicurezza dei vari Paesi sia da ricercare indipendentemente dall'area in cui essi hanno effettivamente origine. In sostanza vi è ormai una consapevolezza concreta e diffusa che nessuno Stato oggi possa pensare di chiudersi nel suo piccolo mondo per gestire autonomamente il problema della sicurezza, che dipende invece, in larga parte e in senso lato, dal clima di sicurezza e di stabilità presenti ovunque nel mondo.

Questo radicale cambiamento del contesto strategico di riferimento e del tipo di minaccia ha determinato anche l'evoluzione dell'approccio dell'Alleanza Atlantica nel fronteggiare le possibili situazioni di crisi. Infatti, il nuovo Concetto Strategico della NATO sposta l'asse di riferimento verso aspetti che coniugano in modo sinergico e integrato lo sforzo militare con quello civile. Questo diverso approccio vede lo strumento militare chiamato non più ad "annullare" la potenziale offensività di un obiettivo, quanto piuttosto a "stabilizzare" un ambiente in cui fattori negativi deprimono ogni capacità di sviluppo. In tale quadro la stabilizzazione e la ricostruzione, condotte in stretta collaborazione e consultazione con gli altri attori, nell'ottica del *comprehensive approach*, rivestono un aspetto essenziale.

Ed è per tale ragione che l'Alleanza, conscia delle ambiziose sfide del futuro, sta adattando le strutture creando anche specifiche capacità di pianificazione integrata civile/militare, fulcro della capacità di gestione delle crisi.

In questa situazione l'impiego delle forze di polizia a ordinamento militare trova una sua precisa collocazione, tenuto conto che tali forze sono in grado di svolgere compiti operativi di imposizione dell'ordine e della sicurezza pubblica (*law enforcement*), nonché di fornire l'assistenza necessaria per la ricostruzione e il funzionamento delle istituzioni locali (*institution building*).

Le caratteristiche degli interventi nelle aree destabilizzate, come sappiamo bene, possono essere collocate su un largo spettro, all'interno del quale si può genericamente affermare che ogni crisi è composta da alcune fasi che, nella più ampia accezione e a semplice titolo di

convenzione, possono essere sintetizzate in: prevenzione, intervento, stabilizzazione, ricostruzione e monitoraggio strategico.

Altri elementi caratteristici delle crisi sono le cosiddette "transizioni" che, in relazione allo scenario, impiegano anche notevoli archi temporali e di norma risultano particolarmente critiche nella loro gestione.

All'interno di questo *range* è possibile individuare un segmento, alquanto ampio, che non è più riferibile esclusivamente ad attività operative prettamente militari, ma che non è ancora configurabile come impegno attribuibile agli ambiti della pura assistenza tecnica o umanitaria. In questo segmento trova particolare valenza l'impiego delle forze di polizia a ordinamento militare, come l'Arma dei Carabinieri capace di integrarsi perfettamente con le altre forze militari presenti in teatro, ma anche di operare concretamente alla stabilizzazione dell'area in stretta coordinazione con le strutture civili in particolare quella di polizia.

Ecco, in questi contesti strategici, l'Arma dei Carabinieri è stata chiamata a dare il suo contributo, valorizzando, per quanto possibile, le sue caratteristiche peculiari che sono state l'*habitus* istituzionale assunto nella sua lunga storia. Sin dal primo momento l'Arma ha sempre avuto la duplice connotazione di Forza Armata e forza di polizia e in tale veste ha sempre operato sia in contesti tipicamente militari sia in ambiti non militari per mantenere o ripristinare l'ordine e la sicurezza pubblica o più semplicemente per finalità di sostegno socio-umanitario.

Tali peculiarità rendono pertanto l'Arma strumento estremamente flessibile, in grado di assolvere, anche contemporaneamente, compiti fortemente differenziati tra loro, tra i quali assumono particolare rilievo la gamma di attività investigative qualificate per realizzare il contrasto avanzato nella difesa del Paese.

L'istituzione partecipa alle più significative iniziative nel settore del *peacekeeping* sotto egida ONU, UE, NATO o in forza di accordi multinazionali. A oggi, sono circa settecento i Carabinieri impegnati nei Balcani, in Libano, in Medio Oriente, in Georgia, a Cipro, in Congo, in Iraq e in Afghanistan.

In tale contesto l'Arma ha sviluppato, nel 1998, un proprio originale modello di intervento con i reggimenti *Multinational Specialized Units* (MSU), nei quali l'istituzione ha trasferito gradualmente, in modo

equilibrato e coordinato, le procedure operative e i moduli organizzativi efficacemente già impiegati in Patria dalle sue variegate componenti.

Dal mese di agosto del 1998 fino al dicembre 2004 un reggimento MSU a guida Arma è stato schierato in Bosnia nell'ambito della missione SFOR, quale strumento specializzato nella raccolta delle informazioni per finalità di polizia e nel settore della sicurezza pubblica.

Il successo e l'efficacia della formula organizzativa testata in Bosnia ha portato alla sua applicazione anche nel contesto di altre operazioni della NATO in Albania e in Kosovo nel 1999, ove è tuttora presente un reggimento nella missione NATO, nonché nell'ambito dell'intervento multinazionale in Iraq dal 2003 al 2006.

L'esperienza maturata dalle MSU nella NATO ha influito anche sul processo europeo per la costituzione di una capacità di polizia per la gestione delle crisi internazionali. Mi riferisco alle Unità integrate di polizia, la prima delle quali è stata schierata in Bosnia, in sostituzione del reggimento MSU, nel dicembre 2004.

L'unità ha assolto, fino allo scorso mese di dicembre, compiti di mantenimento dell'ordine pubblico, di prevenzione dei reati e di investigazione in supporto della polizia locale.

Ma è indubbiamente l'Afghanistan il teatro operativo in cui oggi l'istituzione è maggiormente impegnata, sia nell'ambito della *NATO Training Mission* sia in ISAF (*International Security Assistance Force*), nella delicata attività di formazione e ricostruzione delle forze di polizia collassate o inefficienti.

Infatti, la NATO ha assegnato all'Italia – e in particolare all'Arma – non solo la *leadership* di tre importanti poli addestrativi (Adraskan, Herat e Kabul), ma anche la posizione da Ufficiale Generale quale comandante del *Combined Training Advisory Group – Police* (CTAG – P), con responsabilità di coordinamento dell'attività addestrativa svolta dai diversi Paesi NATO a favore delle forze di polizia afgane. Ciò è avvenuto per l'altissima reputazione di cui l'Arma gode nel settore della formazione, che è un "nostro" terreno di eccellenza e di *expertise*, cruciale nel contesto delle missioni di stabilizzazione. È un'eccellenza che ci siamo costruiti in campo internazionale, in particolar modo, negli ultimi due decenni, dai Balcani all'Iraq.

Ed è grazie all'esperienza maturata in Iraq, ove l'Arma è ancora oggi impegnata nell'attività di riorganizzazione di quella polizia federale e della *oil police*, che si è realizzata nel teatro afgano la sintesi

dell'evoluzione del concetto di impiego delle forze strutturate sul modello "Carabinieri".

In tale contesto operativo, infatti, l'Arma fornisce un pacchetto di capacità organico e coerente che non si limita solo all'addestramento dei poliziotti locali, ma, in un'ottica di lungo periodo, prevede anche la formazione di coloro che, in futuro, saranno deputati ad assolvere le funzioni di addestratori (c. d. *train the trainers*), sia in materie generiche di polizia, sia in settori più specialistici e complessi quali possono essere le investigazioni, i rilievi tecnici, le indagini forensi, ecc.

Il vero valore aggiunto, poi, dell'intera attività condotta dagli addestratori dell'Arma è comunque rappresentato dal fatto che la formazione non è limitata alla mera somministrazione e acquisizione di nozioni che permetteranno agli afgani di poter "fare", quindi svolgere i previsti compiti. Essa è, invece, sviluppata con l'intento ultimo di "far acquisire" ai futuri operatori di polizia quell'*habitus* mentale che, per l'importanza della funzione svolta, deve portare a un intimo convincimento teso al rispetto non solo delle leggi, ma anche di un'etica professionale superiore, costruendo in ciascuno di loro un'incrollabile fede, contagiosa di legalità e di fiducia.

Tutto ciò assume particolare rilievo laddove si consideri che la polizia afgana è afflitta, oggi, dal problema della corruzione che ne impedisce la reale crescita e rappresenta il maggior ostacolo nella percezione, da parte della popolazione, come di uno strumento credibile e affidabile.

Ma ancor più il "pacchetto d'intervento" proposto alle forze di polizia afgane si estende anche alla successiva (all'addestramento) funzione di *mentoring* attraverso una "assistenza a domicilio" in favore dei comandanti locali a livello regionale e provinciale, nei settori ritenuti più importanti (logistica, personale, polizia e comunicazioni).

Sono queste le delicate funzioni svolte dai Carabinieri *mentor* che, inseriti in un articolato dispositivo (*Police Operational Mentoring e Liaison Teams* – POMLTs) deputato a garantire la sicurezza e l'autoprotezione, si spostano quotidianamente per raggiungere i comandi della polizia locale, per fornire consulenza e assistenza nelle diuturne attività di polizia, con lo scopo ultimo di fare acquisire ai comandanti e al personale la *forma mentis* necessaria allo svolgimento delle delicate funzioni connesse con il ruolo rivestito.

I Carabinieri impegnati nel centro addestrativo di Adraskan e nei citati POMLTs, indossano i colori della Forza di Gendarmeria

Europea (EGF), diventando così parte dell'iniziativa multilaterale che schiera in quel teatro forze di gendarmeria di Francia, Italia, Olanda e Spagna per l'addestramento dell'*Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) e il *mentoring* dell'*Afghan Uniform Police* (AUP).

La Forza di Gendarmeria Europea (EGF) nasce, sulla base dell'esperienza maturata nelle missioni all'estero, come strumento a disposizione delle organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi in ambienti instabili. EGF, in sintesi, è una struttura multinazionale sorta nel settembre 2004 in grado di intervenire in aree di crisi, sotto egida dell'Unione Europea, della NATO o delle Nazioni Unite, anche con compiti di formazione delle forze di polizia locali.

Il crescente interesse per la neo-costituita forza è stato accompagnato dall'ingresso della Romania (*Jandarma*) quale ulteriore membro, della Turchia (*Jandarma*) quale osservatore, nonché di Polonia (Gendarmeria Militare Polacca) e Lituania (*Public Security Service*) in qualità *partner*.

La valutazione sull'apertura a nuovi Paesi è subordinata comunque al possesso sia di un requisito tecnico (essere una forza di polizia a ordinamento militare) che di un requisito politico (essere Paese Membro ovvero candidato all'ingresso nell'Unione Europea).

Il Quartier Generale di EUROGENDFOR si trova a Vicenza nella stessa caserma dell'Arma che ospita il Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* (CoESPU).

E questo non a caso, poiché anche il CoESPU nasce come struttura formativa a vocazione internazionale, nel 2005, in attuazione degli impegni assunti dall'Italia nel contesto del piano di azione adottato dal vertice G-8 di Sea Island del 2004, per estendere la Capacità globale per le operazioni di supporto alla pace, con particolare attenzione ai Paesi africani.

Presso il centro vengono svolti corsi in lingua inglese e francese, per ufficiali superiori, nonché per ufficiali inferiori e sottufficiali appartenenti a forze di polizia, soprattutto del tipo Carabinieri/ *Gendarmerie*, diversificati in base ai profili professionali e al prevedibile impiego. Lo scopo dei corsi è quello di addestrare la *leadership* e i quadri di "Unità Formate di Polizia – FPU" per l'impiego da parte delle Nazioni Unite, nelle missioni di pace.

Dagli iniziali sei Paesi (Giordania, India, Marocco, Senegal, Camerun e Kenia) partecipanti al primo corso, si è passati a ventidue nazioni (Bangladesh, Burkina Faso, Benin, Camerun, Egitto, Gabon,

Giordania, Indonesia, Kenia, India, Mali, Marocco, Nepal, Nigeria, Pakistan, Romania, Senegal, Serbia, Sudafrica, Togo, Ucraina e USA).

A oggi, al termine della sua prima fase di vita, sono stati addestrati più di 3.000 tra ufficiali superiori, ufficiali inferiori e sottufficiali. L'attività formativa del CoESPU si è ampliata anche verso attività di particolare interesse internazionale, quali la certificazione per l'impiego in Unità Specializzate o Integrate di Polizia, il contrasto alla minaccia asimmetrica e la polizia militare internazionale. Sotto l'egida dell'UNESCO si svolgono poi corsi per la tutela del patrimonio artistico.

Il CoESPU è anche un centro utilizzato dall'Unione Europea nell'ambito del più ampio "Strumento di Stabilità": nella recente esercitazione *EUPFT09* sono stati addestrati oltre seicento funzionari di venticinque forze di polizia, provenienti da diciannove diversi Paesi europei, per l'impiego in missioni di pace.

Il Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* di Vicenza continuerà a curare anche nel triennio 2011-2013 l'addestramento delle polizie straniere, sulla base dell'accordo recentemente rinnovato con gli Stati Uniti, partner strategico dell'iniziativa.

In particolare il centro svilupperà corsi per comandanti di *Formed Police Unit* (FPU), concetto adottato in ambito Nazioni Unite ed espressamente ispirato alle MSU e alle IPU, con l'obiettivo di preparare i comandanti di tali unità che dovranno essere impiegati nelle missioni delle Nazioni Unite.

Il corso "Relazioni polizia, civili e militari", teso a incrementare conoscenze reciproche, condividere meccanismi di coordinamento nonché a fornire strumenti e metodologie necessari ai principali attori della *Peace Support Operation* (PSO).

Il corso "Operazioni ad alto rischio" è invece destinato a ufficiali inferiori/sottufficiali di reparti speciali al fine di aumentare le conoscenze e le tattiche in operazioni risolutive nel corso di PSO.

Infine, il corso per la prevenzione dei reati in materia sessuale è volto ad aumentare le conoscenze nello specifico settore per lo svolgimento di indagini durante una PSO.

Inoltre, il CoESPU alimenterà con proprio personale i *Mobile Assistance Teams*, strumento flessibile e attagliato alle esigenze dei Paesi contributori, attraverso cui viene fornito a domicilio, presso centri formativi degli stessi Paesi o regionali, un addestramento specifico a

favore di Unità Formate di Polizia in vista di un loro impiego in operazioni a guida ONU.

Credo che questo sia il momento per tracciare una rapida conclusione di quanto finora illustrato, utile per alcune considerazioni.
Si può affermare che nel quadro delle forze di stabilizzazione con compiti di polizia, i Carabinieri, più di ogni altra forza tipo gendarmeria, oggi possono vantare un bagaglio di esperienza, competenze dottrinali, operative e logistiche necessarie per guidare efficacemente l'ineludibile processo di sviluppo delle capacità in questo settore, che rappresenta un aspetto del più ampio fenomeno della globalizzazione. Le MSU, incentrate sull'indiscussa *leadership* dell'Arma dei Carabinieri e appartenenti all'esperienza della NATO hanno, di fatto, costituito il primo passo verso la creazione di un più articolato sistema di forze di stabilizzazione con funzioni di polizia, organizzato, multinazionale e con vocazione globale. Infatti, i concetti alla base di MSU, tuttora estremamente attuali, hanno creato i presupposti per lo sviluppo del progetto di una Forza di Gendarmeria Europea e del CoESPU.

L'impegno dell'Arma nelle operazioni all'estero, come si è potuto rilevare, è elevato e coerente con il quadro di riferimento internazionale e l'ormai consolidato patrimonio di esperienze maturato sul campo. È comunque un impegno che si rinnova e cresce nel tempo, di pari passo con l'evolversi degli scenari mondiali e delle crescenti istanze di sicurezza, destinate a non conoscere battute d'arresto nel prossimo futuro, come gli accadimenti delle ultime ore ci dimostrano.

La NATO: i suoi punti di forza e i suoi problemi

di Carlo Cabigiosu

Il varo del nuovo Concetto Strategico è stato un importante passo in avanti sulla strada del continuo aggiornamento delle linee-guida dell'Alleanza. L'incessante evoluzione del panorama internazionale e le numerose crisi che si affacciano tutt'intorno all'area euro-atlantica conferiscono alla NATO sempre maggiore valore come riferimento e ancoraggio a mano a mano che si sviluppano situazioni che preoccupano non solo i suoi Paesi membri, ma l'intera comunità internazionale.

Nonostante esistano altre organizzazioni che, almeno sul piano politico, dovrebbero essere in grado di influire su tale evoluzione, nel momento in cui si deve dare concretezza alle idee e passare all'azione nessun'altra organizzazione è in grado di farlo e ormai nemmeno gli Stati Uniti si azzardano a intraprendere iniziative militari senza il supporto degli Alleati della NATO.

Le Nazioni Unite rimangono il foro deputato a sancire cosa sia giusto e cosa sbagliato, seppure con tutte le limitazioni dovute al posizionamento in campi diversi dei suoi associati, al diritto di veto a disposizione delle cinque nazioni cosiddette "Grandi", ai vincoli dettati dalle loro differenze religiose e dagli interessi regionali.

La Lega Araba e gli Stati associati nel Consiglio di Cooperazione del Golfo, oggi tutti, chi più chi meno, nell'occhio del ciclone, non sono nelle condizioni di parlare con una sola voce e la situazione interna dei singoli Paesi è tale da spingere tutti pericolosamente sul ciglio del burrone.

L'Unione Africana (succeduta nel 2002 all'Organizzazione dell'Unità Africana fondata nel 1963), anch'essa divisa al suo interno e male organizzata, vive le sue contraddizioni con fatalismo ed impotenza, e i casi della Somalia e del Darfur ieri e della Libia e della Costa d'Avorio oggi, ne sono un indice assai chiaro.

La Cina e la Russia tendono a mantenersi fuori da responsabilità globali, per motivi legati alla loro situazione interna (tutt'altro che

consolidata) e perché assai più interessate al loro progresso economico che non alla risoluzione dei problemi del Pianeta.

Gli Stati Uniti trovano certamente comodo avere a disposizione la NATO attraverso la quale attenuare le ricorrenti accuse nei loro confronti di neocolonialismo e indebita intromissione negli affari interni di alcuni Paesi.

È stato sicuramente un grande successo che tutti i Paesi membri abbiano condiviso principi e obiettivi del nuovo Concetto Strategico, pur nella consapevolezza dei numerosi punti di domanda che costellano di continuo le riunioni del NAC. Alcuni sono di natura eminentemente politica, altri di natura operativa.

Quelli di natura politica sono in parte un'eredità del passato, anzi degli atti della fondazione dell'Alleanza. Si sono certo acuiti nel corso degli anni, sia perché la scomparsa della minaccia sovietica ha attenuato la necessità di coesione fra gli europei e fra europei e Stati Uniti, sia perché l'allargamento ha inevitabilmente introdotto nuovi punti di vista, nuovi interessi e ulteriore materia da contendere. Solo per citarne alcuni:

- Il sistema decisionale legato all'*unanimity requirement*, seppure attenuato dalla possibilità di demandare alcune decisioni del NAC al livello operativo;
- Il *burden sharing*, sempre in discussione e spesso causa d'incomprensioni fra chi parla ma non dà, e chi dà più degli altri senza poterne ricavare un diretto beneficio decisionale;
- Il diverso atteggiamento nei confronti della Russia, più aperto da parte di alcuni e assai sospettoso soprattutto da parte dei Paesi dell'ex blocco sovietico;
- La questione del nucleare, con una netta differenza anche fra i Paesi più rilevanti dell'Alleanza, in particolare della Germania;
- La questione dell'allargamento con nazioni che sarebbe bene che entrassero nel concerto NATO (come la Serbia, l'Austria, la Finlandia e la Svezia) e altre che (vedi il caso della Georgia e dell'Ucraina) vorrebbero entrare, ma che creano imbarazzo politico;
- La questione del superamento dei limiti regionali (come auspicato dall'Australia) e il rischio di essere visti come gendarmi del mondo, ruolo rifiutato con decisione da molti dei Paesi membri;

– Le frizioni che inevitabilmente sorgono quando gli europei avanzano la presunzione di decidere la politica della NATO come se questa non derivasse la sua forza essenzialmente dal potere militare degli Stati Uniti.

Il fatto che l'Alleanza non soccomba sotto la mole di queste problematiche è invece un indizio sicuro della sua forza. Se nonostante tutto questo non è mancata la possibilità di progredire con continuità sia in termini di Stati associati, sia di aspiranti presenti nella *Partnership for Peace*, sia del successo di tutte le altre forme di cooperazione e confronto con decine di altri Stati attraverso il *Mediterranean Dialogue*, l'*Istanbul Co-operation Initiative*, la *partnership* con Australia e Nuova Zelanda, sia soprattutto d'interventi sotto l'egida delle Nazioni Unite o costituendo coalizioni *ad hoc*, ciò significa che l'Alleanza funziona ed è un utile strumento politico per tutti gli associati e anche per i non associati.

Tuttavia la NATO è pur sempre un organismo militare ed è attraverso le operazioni che ha riscontro la sua efficienza e che si misurano i risultati ottenuti. E qui purtroppo incominciano i problemi.

Le operazioni del passato in Bosnia-Erzegovina, nel Kosovo e nel Mar Mediterraneo hanno avuto un certo successo perché hanno dato l'impressione di avere risolto situazioni difficili. È stato così solo in parte. È ben vero che sono terminati gli eccidi, ma la Serbia è ancora piena di risentimento e, pur costituendo un importante riferimento per la stabilità di tutti i Balcani, a vent'anni dalla dissoluzione della Jugoslavia è rimasta avulsa dal contesto europeo e dalla NATO. In Bosnia si è costituito uno Stato organizzato in maniera complicatissima, con una configurazione geografica al limite dell'assurdo e in cui la multi-etnicità è un fatto del tutto teorico. Il Kosovo, dopo aver reclamato per anni una sua autonomia, alla fine se l'è presa complicando ulteriormente la situazione dei rapporti con Belgrado. Oggi, a sedici anni dall'intervento della NATO in Bosnia, vi è ancora la necessità di una presenza militare internazionale e non vi sono prospettive di soluzioni condivise.

La guerra in Iraq per l'eliminazione di Saddam Hussein ha portato l'Alleanza sull'orlo di una crisi profonda, con dibattiti pubblici assai accesi fra sostenitori dell'iniziativa americana e britannica e suoi netti oppositori. Alla fine la NATO si è fatta coinvolgere con compiti di addestramento, ma la missione dà l'idea di essere più che altro un modo per creare di nuovo, con il grande alleato

americano, un terreno di collaborazione e cooperazione anche in un Paese instabile e problematico.

Tuttavia, il vero banco di prova operativo dell'Alleanza non vi è dubbio che oggi sia l'Afghanistan. Non è qui il caso di rifare la storia di ISAF, o di rivedere le tappe della guerra all'Afghanistan del regime dei Talebani, ma è in questo Paese che si sta misurando sia la tenuta politica dell'Alleanza, sia la sua capacità operativa.

Per quanto riguarda la politica dell'Alleanza forse troppo è stato lasciato al grande alleato americano e ai suoi fedeli amici britannici. La situazione, oggi, è che le nazioni con i maggiori contingenti – Germania, Italia e Francia – conducono nelle aree di propria responsabilità operativa (avvantaggiati anche da una minore conflittualità) una propria politica ed una propria guerra. Il comando del livello strategico di Kabul è ovviamente concentrato sui problemi del livello politico centrale e su Karzai in particolare, sui rapporti con il Pakistan e sul dover rendere conto della campagna al Congresso degli Stati Uniti.

Il Comando operativo di ISAF si dedica particolarmente al sostegno dei contingenti schierati a Sud e a Est dove i combattimenti con i Talebani sono giornalieri.

In realtà vi sono notevoli motivi di preoccupazione:

– L'annuncio del Presidente degli Stati Uniti di voler ritirare o almeno ridurre in modo consistente le sue truppe dal prossimo anno, può essere considerato un disastro dal punto di vista della campagna mediatica. Infatti, per i Talebani questo è stato un segnale assai positivo. Basta resistere un altro paio d'anni, dopodiché si potrà riprendere la guerra civile contro il governo centrale già combattuta in passato e Karzai, nonostante la riorganizzazione delle sue Forze Armate e della sua polizia, ma senza il sostegno esterno di truppe ben equipaggiate e addestrate, non si sa se riuscirà a prevalere;
– Il sostegno logistico, già gravosissimo per la mancanza di accessi al mare, diventa ogni giorno più oneroso per la difficoltà di transito dei convogli attraverso il Pakistan delle *Tribal areas*;
– L'avversario, nonostante le continue perdite, fruisce di una possibilità di reclutamento da un enorme bacino, costituito dai Pashtun pakistani, dai combattenti islamici arabi e dalla popolazione locale, non ancora scevra da condizionamenti e pressioni di ogni tipo, esercitati dai Talebani;

– L'enorme sforzo addestrativo dell'ANA (*Afghan National Army*) e della polizia afgana non sta dando i risultati sperati;
– Il *comprehensive approach* trova limitata applicazione e non è condiviso dal Presidente Karzai, che, al contrario, accusa l'Alleanza di sottrargli i mezzi per la ricostruzione e di porgli limiti nell'impiego delle sue forze militari;
– Nonostante lo sforzo dei Paesi dell'Alleanza (Stati Uniti in testa), le forze sono ancora troppo scarse per mantenere il controllo su questo vastissimo Paese, con una viabilità ridotta e con un avversario che da trent'anni non fa altro che combattere.

Sembra quindi inevitabile porsi degli interrogativi sul prosieguo della missione e sul suo possibile esito. È necessario che l'Alleanza esca da questa situazione in modo positivo, ma ciò richiede l'impiego di maggiori risorse militari e per la ricostruzione, un migliore coordinamento a livello politico e una maggiore determinazione di tutti i Paesi membri. I sistemi di difesa dei singoli Alleati sono troppo ancorati a visioni del passato, troppo esigue le forze messe a disposizione dell'Alleanza e ridotta la capacità operativa di molte delle forze che vengono mantenute in vita dalle singole nazioni senza che abbiano la benché minima possibilità di contribuire efficacemente ad una qualsiasi campagna militare. Anche molte delle strutture addestrative dei vari Paesi risultano ridondanti ed una loro riorganizzazione in chiave multinazionale potrebbe consentire quei risparmi che servirebbero a migliorare l'efficienza operativa complessiva.

L'altra operazione in corso, della quale tuttavia si parla troppo poco, è *Ocean Shield*, contro la pirateria nel Mar Rosso e nel Golfo di Aden. Se i risultati si misurano da quanto avvenuto in queste acque nel 2010, la situazione è piuttosto sconfortante. Gli attacchi dei pirati sono stati oltre 200 e le navi sequestrate 47. Non c'è però da meravigliarsi, perché:
– L'area da controllare è di 2,5 milioni di miglia quadrate e le navi a disposizione solo una decina;
– Non vi sono regole chiare da un punto di vista legale su cosa fare con i pirati catturati; ogni comandante di nave agisce secondo le proprie regole nazionali e in molti casi ciò si traduce nel rilascio delle imbarcazioni e dei pirati catturati;
– Sulla scena agisce anche una missione navale europea, con un discreto coordinamento, ma indubbiamente con un indirizzo

politico diverso, che ancora una volta mette in luce inutili duplicazioni fra la NATO e l'Unione Europea;
– Oltre alla NATO e all'Unione Europea sono presenti navi statunitensi sotto bandiera nazionale e unità cinesi, russe, indiane, saudite e omanite, ciascuna con una propria agenda nazionale;
– Le azioni di forza condotte con successo da unità delle forze speciali di alcuni Paesi per la liberazione di ostaggi e imbarcazioni, mettono in evidenza l'impotenza dell'Alleanza con effetti mediatici negativi.

È inevitabile che sorgano, quindi, interrogativi più che giustificati sulla logica delle enormi spese per le forze marittime dell'Alleanza se poi non sono in grado di conseguire risultati apprezzabili nei confronti di questi pirati che, impiegando mezzi piuttosto primordiali, riescono, nonostante la presenza delle migliori marinerie del mondo, a continuare le loro azioni. A lungo andare, i quesiti sulla mancanza di risultati rischiano veramente di minare alla base la credibilità militare dell'Alleanza che invece dovrebbe avere in questo un suo indiscutibile punto di forza.

Infine, alcuni commenti sulla partecipazione della NATO alle operazioni per l'imposizione al regime di Gheddafi della Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza ONU.

Le premesse politiche che hanno condotto l'Alleanza ad assumersi tale impegno non sono state facili. L'accavallarsi d'istanze nazionali come quelle avanzate dalla Francia, e sostenute dalla Gran Bretagna, hanno creato una prima frattura con la Germania, il cui atteggiamento è stato assai più prudente. L'Italia ha concesso la disponibilità delle sue basi, ponendo tuttavia chiare condizioni, ai fini di canalizzare la gestione delle operazioni attraverso la NATO, bocciando in pratica il tentativo francese di avocare a un gruppo separato la responsabilità di definire le linee politiche dell'intervento. Anche gli Stati Uniti hanno respinto il tentativo francese, ponendo come condizione al contributo della loro indispensabile partecipazione il conferimento alla NATO della responsabilità operativa.

Una partenza, quindi, piuttosto sofferta e pericolosa, per la mancanza della necessaria chiarezza nella definizione degli obiettivi da conseguire. Infatti, le discussioni sulle modalità di condotta delle operazioni hanno causato differenze di interpretazione del mandato ONU e di questo si sono avvantaggiate le forze di Gheddafi per respingere più volte i coraggiosi, forse, ma sicuramente abborracciati tentativi degli insorti di procedere verso Tripoli. Poiché è da ritenere

del tutto improbabile che l'ONU modifichi la Risoluzione autorizzando l'impiego di forze a terra, e vista la difficoltà di ottenere la sconfitta di Gheddafi unicamente attraverso azioni dall'aria, rimane solo la possibilità di seguire la via della trattativa diplomatica, partendo peraltro da una posizione di debolezza.

Per le forze aeree e navali della NATO si è trattato di poco più di un'esercitazione, costata varie centinaia di milioni di Euro e di dollari, ma dall'esito finale ancora molto incerto. In ultima analisi:

- Si è dimostrato ancora una volta che in situazioni di crisi la NATO è l'unica organizzazione in grado di gestire attività di pianificazione ed esecuzione, in tempi ristretti, di attività militari combinate e congiunte;
- Si è assistito al tentativo di un paio di nazioni di approfittare dell'intrinseca debolezza del sistema decisionale dell'Alleanza per forzarne le decisioni, evidenziando atteggiamenti che sono stati però respinti e rifiutati da molti dei Paesi membri;
- Ancora una volta è stata provata l'inopportunità che le decisioni politiche vengano prese prima o addirittura senza che sia stata completata un'analisi approfondita di tutti i fattori operativi in gioco da parte degli organi deputati dell'ACO (*Allied Command for Operation*) e senza definire puntualmente i parametri fondamentali di un intero ciclo di pianificazione, con l'individuazione degli obiettivi da perseguire e quali le linee d'azione da seguire;
- Si è ignorata l'impossibilità – potremmo dire storica – di conseguire il successo senza valide forze di terra;
- Ancora una volta è mancato un minimo di valutazione e pianificazione dei possibili eventi nella fase di *post-conflict*, con conseguenze che potrebbero poi ricadere pesantemente sulla NATO e sull'Europa.

Purtroppo chi rende debole l'Alleanza sono gli europei che continuano a ignorare di essere su una china discendente in termini di responsabilità e ruoli che non ci vogliamo assumere, pur disponendo di un eccellente mezzo come la NATO per dettare i tempi dei cambiamenti epocali che – con o senza di noi – si stanno realizzando. L'Europa non è un'isola che possa vivere senza essere toccata dalle onde del mare di crisi che l'attorniano. L'auspicio è che la NATO preservi le sue capacità e che al suo interno non venga a mancare quella coesione che sempre più si allenta fra gli europei.

L'Alleanza Atlantica: le ragioni geopolitiche, il nuovo Concetto Strategico, l'intervento in Libia

di Carlo Jean

Premessa

Nel mio intervento tratterò tre aspetti connessi con il nuovo Concetto Strategico della NATO (NCS):

– Le ragioni geopolitiche dell'Alleanza Atlantica;
– Gli interrogativi che non hanno avuto adeguata risposta nel NCS;
– L'intervento della NATO in Libia ed i suoi riflessi sulla coesione dell'Alleanza.

Beninteso, sono dettagli che tendono a completare le interessanti comunicazioni fatte da diplomatici e da taluni dei più brillanti esperti italiani in problematiche internazionali e strategiche. Devo anche ringraziare il Professor de Leonardis, oltre che per avermi invitato, per la passione, competenza e per il costante interesse che rivolge alle problematiche della sicurezza, spesso ignorate dal grande pubblico ed anche dall'Accademia italiana. Possiamo ignorare la sicurezza, ma la sicurezza s'interessa necessariamente a tutti noi. Costituisce una delle funzioni essenziali dello Stato, premessa della possibilità di fronteggiare le altre responsabilità che incombono allo Stato a seguito del suo contratto politico-sociale con i cittadini. Come ebbero già a rilevare gli economisti classici – da Smith a Ricardo – la sicurezza rappresenta un legame essenziale fra politica ed economia, entrambe necessarie per il benessere dei cittadini e per la crescita del "sistema Paese". È un fatto, per inciso, che già fu messo in chiara evidenza nella *National Security Strategy* del 1996, approvata dal Presidente Clinton. Essa sottolinea, autorevolmente, il legame simbiotico fra sicurezza, economia e stabilità sociale ed istituzionale. È questo un aspetto che – pur faticosamente e non senza dibattiti – è entrato a far parte del NCS della NATO. Esso intende porre le basi della sicurezza del sistema transatlantico, che ha dominato i destini del mondo dopo che, con la scoperta delle Indie

Occidentali, il suo baricentro – almeno in Occidente – si spostò dal Mediterraneo all'Atlantico.

Oggi, la situazione geopolitica presenta carattere di accelerato mutamento e di accentuate e strutturali instabilità, complessità ed imprevedibilità. Nessuna istituzione – e neppure un'Alleanza come quella Atlantica – può reggersi solo sui successi e le glorie del passato. Deve adattarsi alle nuove circostanze. È un fatto particolarmente difficile, che richiede faticose mediazioni fra percezioni ed interessi contingenti dei vari Stati membri ed anche l'abbandono della tendenza a non modificare nulla, proprio di ogni struttura burocratica. Il lavoro effettuato per l'elaborazione del NCS – dalla fase preparatoria e di riflessione, iniziata dal Gruppo di Esperti nel settembre 2009, a quelle successive di consultazione e negoziale condotta dal Segretario Generale della NATO – merita ogni apprezzamento, anche se taluni sono dell'avviso che è stata "riscoperta l'acqua calda". Il NCS non rappresenta una rottura con il passato, ma incorpora le trasformazioni subite dall'Alleanza nell'ultimo decennio. Beninteso, esistono luci ed ombre, come è inevitabile in un concerto di ben ventotto Paesi, ciascuno con la sua geografia, storia ed interessi. Ponendo in luce le ombre, non bisogna mai dimenticare le luci. Oggi, non solo il Concetto Strategico, ma la stessa coesione dell'Alleanza sono sottoposti alla sfida dell'intervento in Libia, di cui sia gli esiti che l'impatto sulla coesione della NATO sono incerti. Esso potrà indebolire l'Alleanza e l'UE, la quale, per molti versi, ne rappresenta una filiazione. Oppure, potrà rafforzarle aumentandone la centralità nella nuova *governance* e nell'ordine mondiale post-bipolare.

Le ragioni geopolitiche dell'Alleanza Atlantica e le trasformazioni del rapporto transatlantico

Come ogni coalizione ed alleanza, anche quella Atlantica e le sue trasformazioni trovano le loro radici nella geopolitica. Durante la Guerra Fredda, le ragioni geopolitiche dell'Alleanza Atlantica erano evidenti ed indiscusse. Esisteva una minaccia immanente che l'Europa Occidentale non era in condizioni di fronteggiare. Lo poteva fare solo con l'impegno attivo degli Stati Uniti. Essi avevano contribuito alla ricostruzione dell'Europa dalle distruzioni della guerra ed alla sua stabilizzazione politico-sociale. Con il ritorno nel 1950-51 di poderose forze americane in Europa, gli USA trasformarono la loro

garanzia politica in una militare. Garantivano pragmaticamente il loro coinvolgimento automatico in una guerra totale contro l'URSS per la difesa dell'Europa, impegno che era stato escluso dall'emendamento Vandenberg. Non avrebbero mai permesso l'occupazione dell'Europa occidentale. Non solo perché l'URSS avrebbe acquisito una superiorità a livello mondiale non contrastabile, ma anche perché gli USA avrebbero perso ogni credibilità nei confronti del resto del mondo, dal sistema Asia-Pacifico all'America Meridionale. Con lo schieramento di oltre 300.000 soldati americani in Europa, il *coupling* fra le difese avanzate della NATO ed il deterrente centrale USA diventava molto solido, nonostante i dubbi espressi nei suoi riguardi dalla Francia di de Gaulle. Questi ultimi erano forse più funzionali alla creazione della *force de frappe*, all'adozione di una politica più autonoma francese e all'ambizione di esercitare un primato politico e strategico in Europa occidentale. La Francia capitalizzava a proprio vantaggio la protezione che le davano ad Est le difese NATO in Germania Occidentale. Con lo schieramento in Europa di una consistente aliquota delle forze americane, l'intervento militare USA – che con l'art. 5, formulato secondo l'emendamento Vandenberg, era sostanzialmente un'opzione – diveniva, di fatto, un impegno automatico. Beninteso, molti dubbi furono espressi sul *coupling* fra convenzionale e nucleare e su una strategia che si fondava sulla scommessa di poter distruggere quanto si voleva difendere. Non vi erano però alternative. Quindi, era sostenuta da tutti, anche se pudicamente se ne discuteva poco, forse anche per non suscitare reazioni negative nelle opinioni pubbliche occidentali.

Molti degli interrogativi sul futuro dell'Alleanza – posti in rilievo negli interessanti interventi di stamane – riguardavano la validità residua dell'art. 5 nei nuovi assetti dell'Alleanza e contesti strategici in Europa. Nella Guerra Fredda, gli Stati Uniti erano disponibili a porre a rischio New York per difendere Amburgo. Oggi è molto meno credibile che lo siano per difendere gli Stati baltici, dove non sono permanentemente stanziate forze americane. Il NCS ha confermato la coesione dell'Alleanza, sottolineando la permanenza della centralità dell'art. 5. Ma un fatto sono gli impegni e le promesse, tutt'altra è la realtà delle reazioni dei governi in caso di pressioni o aggressioni. Il Concetto Strategico ha fatto quello che ha potuto per superare i dubbi al riguardo. Non ha però potuto spostare gli Stati baltici sull'*East Coast*, né imporre lo schieramento avanzato delle forze statunitensi rimaste in Europa. Il problema, quindi, resta. La validità dell'art. 5

resta un atto di fede e di credibilità del *coupling* transatlantico. Esso è rafforzato dal *linkage* – politico, economico, finanziario, ecc. – esistente fra le due sponde dell'Atlantico. Gli aspetti non strettamente militari della sicurezza hanno assunto maggiore importanza. Nella Guerra Fredda dominava l'*hard power* militare. La strategia era ridotta in gran parte alle dimensioni tecnologiche della dissuasione nucleare americana estesa all'Europa. Oggi, il *linkage* – ad esempio, la subordinazione della cooperazione europea (in pratica tedesca) alla modernizzazione della Russia – ha la stessa (se non maggiore) rilevanza del *coupling*. Ciò è vero, soprattutto dopo il *reset* USA-URSS, voluto da Barack Obama, che tanta apprensione ha suscitato in Europa Centro-Orientale.

È mutata la Russia, ma si sono anche modificati i rapporti fra i vari Paesi europei e Mosca. A parte la differenziazione fra la *Northern*, la *Southern* e la *Eastern dimension*, gli Stati europei si sono ormai divisi in tre gruppi, ciascuno con una propria concezione dell'equilibrio dei rapporti relativi con gli USA e la Russia. I Paesi atlantici (come il Regno Unito, ma anche la Francia, soprattutto se prenderà una "nasata" con il suo spregiudicato interventismo in Libia) saranno sempre più legati agli USA, pur mantenendo una certa autonomia da Washington. Germania, Italia e Turchia si barcameneranno fra gli USA e la Russia. Gli Stati dell'Europa Centro-Orientale e Baltica diventeranno sempre più "amerikani". Non si fidano (e giustamente!) dell'Europa. Vedono la loro sicurezza dipendente solo dagli USA. Vorrebbero divenirne addirittura colonie, per esorcizzare i fantasmi del passato ed impedire che i vecchi demoni si mettano a danzare sulle loro tombe. Il massiccio piano di riarmo (600 miliardi di dollari aggiuntivi) annunciato da Putin e il trasferimento alla Russia delle tecnologie Rheinmetal per la costruzione di munizionamento avanzato non li hanno di certo rassicurati.

Durante la Guerra Fredda, per rafforzare la sicurezza dell'Europa, gli USA erano stati i catalizzatori della sua integrazione. Essa non era dipesa da un colpo di bacchetta magica, che avesse trasformato rivalità secolari in amicizie fra gli Stati europei. Dipese semplicemente dalle pressioni americane, prima economiche, poi anche nel settore della sicurezza. L'importanza dell'Europa era, allora, per gli USA, analoga a quella che essi avevano per la prima. La *leadership* degli USA era indiscussa anche se il *burden sharing* incontrava sempre la resistenza passiva europea. Il Consiglio Atlantico (NAC) era il luogo di coordinamento multilaterale dei

legami e dell'influenza sostanzialmente bilaterali nei riguardi degli altri Paesi membri della NATO. Politiche indipendenti dei vari Stati europei – in particolare l'*Ostpolitik* tedesca nei riguardi dell'URSS, la mini-*Ostpolitik* dell'Italia e la sua politica "araba", non sempre coincidente con quella di Washington – suscitavano preoccupazioni formali, ma non sostanziali. Non erano prese sul serio, poiché i due Paesi non disponevano di politiche alternative all'alleanza con gli USA.

Con la fine della Guerra Fredda, gli allargamenti della NATO, l'assorbimento dell'attenzione statunitense nel sistema Asia-Pacifico e nel Medio Oriente, l'erosione dell'integrazione dell'UE (derivata in gran parte dall'unificazione della Germania ed aggravata dalla crisi economica) e le sue divisioni, a partire da quella in occasione dell'attacco americano all'Iraq nel 2003, la geopolitica transatlantica è mutata. In attesa di una *leadership* politica tedesca in Europa, la presenza americana rimane essenziale per gli europei. Senza di essa, l'UE si ridurrebbe rapidamente a una zona di libero scambio o si dividerebbe fra "Stati formiche" e "Stati cicale". Per gli USA, invece, l'Europa non ha più l'importanza di un tempo. Beninteso, i legami restano molto stretti. Gli USA non intendono più esercitare la *leadership* come un tempo. Costa troppo e i benefici che ne possono trarre sono inferiori a quelli del passato. Forse non la possono neppure più esercitare, soprattutto per le conseguenze della crisi economica e il ritorno del nazionalismo e del protezionismo, a stento frenato dal G-20. Le politiche finanziarie divergenti seguite sulle due sponde dell'Atlantico accresceranno le divisioni. Gli USA ne hanno adottata una di *stimulation*, volta alla crescita e al riassorbimento della disoccupazione. Gli europei di Eurolandia ne hanno invece adottata una di *consolidation*, che dà priorità al contenimento dei *deficit* e al progressivo rientro dei debiti sovrani. Per inciso, quella europea è una politica velleitaria che corrisponde soprattutto agli interessi tedeschi. Nessuno Stato ha mai pagato nella storia livelli di "debito sovrano" tanto alti come quelli esistenti con politiche di austerità o di aumento della crescita. L'unica eccezione fu la Gran Bretagna dopo le guerre napoleoniche. In tutti gli altri casi, si è sempre fatto ricorso alla c.d. "ristrutturazione del debito", con *default* improvvisi o cadenzati nel tempo, cioè con l'inflazione, le patrimoniali, il parziale rimborso dei titoli di Stato, e così via. I limiti posti a tale politica euro-germanica sono quelli della sua sostenibilità

sociale. Essa non è immediata, ma scarica gli oneri sulle giovani generazioni. Esse non votano e sono preferite dai politici.

Ma, nel caso transatlantico, il *gap* fra USA ed Europa è destinato ad aumentare, anche per il differenziale demografico fra l'Europa e gli USA. L'urgenza posta a Strasburgo-Kehl sul rinnovo del Concetto Strategico della NATO corrisponde alla convinzione – almeno formale – dei Capi di Stato e di Governo dell'importanza dei legami transatlantici e dell'urgenza di fare presto, prima che i divari si approfondiscano ancora, impedendo ogni nuova intesa. La necessità che il vertice di Lisbona si concludesse con un successo, ha fatto sì che molti punti controversi siano stati accantonati e la loro definizione lasciata al pragmatismo sempre dimostrato dalle strutture dell'Alleanza.

Mi sembra opportuno accennare anche a quanto sta accadendo e, soprattutto, potrebbe accadere nell'UE, data la sua stretta complementarietà con la NATO, con cui condivide ventuno membri. La Germania, quasi presagendo la crisi, aveva da anni adottato una politica di austerità. Essa le ha consentito un consistente aumento della competitività rispetto agli altri Paesi e l'adozione di una politica *export-led*, sia nei riguardi del mercato mondiale, che, soprattutto, nell'area dell'euro. Indotti dai bassi tassi d'interesse, molti paesi di Eurolandia hanno approfittato della liquidità, resa disponibile soprattutto dalle banche tedesche, fino a che la crisi ha reso loro impossibile il rifinanziamento dei loro "debiti sovrani". La Germania ha approfittato della situazione per unire l'utile al dilettevole. Con la concessione di *bailout* ai Paesi in crisi ha imposto le proprie regole e condizioni e, al tempo stesso, ha aiutato il proprio sistema bancario, sovraesposto nei confronti dell'estero. La tanto esaltata "sofferta generosità" tedesca è un'astrazione. Anzi, è una "balla". Berlino avrebbe dovuto comunque tirare fuori i soldi; se non ai Paesi in difficoltà, alle proprie banche per evitarne il fallimento. La sua centralità geopolitica in Europa è però aumentata. Dei tre "grandi" europei è rimasta solo la Germania. A Francia e Regno Unito non resta che consolarsi... bombardando Gheddafi! Nel frattempo sono riemersi in Germania i dibattiti sull'interesse nazionale tedesco. L'Euro, che doveva essere uno strumento per europeizzare definitivamente la Germania, si sta trasformando in uno per germanizzare l'Europa. Berlino ha assunto una posizione più indipendente anche nei riguardi degli USA. Nonostante le "gesticolazioni" libiche franco-britanniche – a parer mio alquanto inconsulte o, almeno, poco meditate – l'unica a contare veramente è ormai solo la

Germania. Sta diventando troppo grande per l'Europa, anche se rimane troppo piccola per il mondo. Quindi, ha bisogno dell'UE. Ha però riscoperto le radici storiche del nazionalismo tedesco – da Tauroggen, a Bismarck, a Rapallo – che vedono il futuro del Paese legato a quello della Russia. Berlino dipende da Mosca per i rifornimenti energetici. Considera il mercato russo prioritario per la sua economia *export-led,* indispensabile per mantenere benessere e coesione sociale in una Germania che invecchia. Sa benissimo che le spinte protezionistiche che emergono un po' ovunque nel mondo conferiscono un vantaggio agli "Stati-continente". Dal canto suo, Mosca ritiene che l'unica possibilità di modernizzarsi sia quella di avvalersi della collaborazione tecnologica e industriale tedesca. Gli interessi comuni fra i due Paesi sono accresciuti dal fatto che la Russia teme il consolidamento della c. d. *Eastern dimension* dell'UE. Sotto l'impulso polacco e svedese, essa si propone di rafforzare i legami con gli Stati (dalla Bielorussia, alla Moldavia, all'Ucraina e alla Georgia), che Mosca ritiene indispensabili componenti della fascia-cuscinetto protettiva del cuore della Russia. Se mantiene la sua attuale centralità per Berlino, Mosca può essere certa che tale pericoloso progetto non si tradurrà in realtà. In questo senso, si stanno muovendo i rapporti fra Mosca e Berlino, fra la Cancelliera Merkel e il Presidente Medvedev (ma anche il *premier* Putin). La Germania ha accolto entusiasticamente le proposte russe per un sistema di sicurezza cooperativo in Europa. La Merkel ha proposto un Consiglio Politico e Strategico fra UE e Russia. La Turchia l'ha seguita con gli accordi di partenariato strategico con la Russia. Taluni parlano già che fra qualche decennio si produrrà una rivoluzione geopolitica in Europa con un'UE (con adesione esterna della Germania, ma volta a garantire l'aggancio USA in Europa); una Ge-Russia, a cui aderirà la Middleuropa; ed un sistema afro-eurasiatico incentrato sulla Turchia e che, nelle visioni del Ministro degli Esteri turco, Ahmet Davutoglu, dovrebbe dar vita a un neo-ottomanismo economico dal Marocco all'Asia Centrale e dai Balcani al Golfo. Il NCS della NATO non ha evidentemente tenuto conto di tale modifica degli assetti geopolitici, ma ha incorporato le tendenze tedesche a un sistema di sicurezza cooperativo in Europa, con la rivitalizzazione del partenariato strategico NATO-Russia. Insomma, non "fughe in avanti", ma evoluzione graduale e cauta.

Beninteso, come in tutti gli accordi, la validità del NCS vale per quanto verrà fatto, non per quanto è stato detto. La *partnership* fra

Europa e Stati Uniti è stata subito indebolita dal drastico ridimensionamento dei bilanci della difesa francese e britannico, nonché dalla ristrutturazione delle Forze Armate tedesche. L'affermata centralità dell'art. 5 (cioè della difesa collettiva) è stata smentita dalle priorità esplicitate nella pianificazione dei membri europei della NATO. L'art. 5 non ha senso se la NATO non dispone di una capacità *combat* pesante in Europa Centro-Orientale. I tagli dei bilanci militari europei l'hanno ulteriormente ridotta, a favore della *power projection*, politicamente rilevante ma marginale per l'essenza della sicurezza europea, cioè per la difesa collettiva. Si è ridotta la credibilità della garanzia americana ai Paesi più esposti dell'Est europeo. Ciò non può essere mascherato né dall'ottimismo di facciata né dall'estensione delle missioni della NATO a settori della sicurezza diversi da quelli militari e considerati dalla gestione delle crisi, dalla sicurezza cooperativa e dal concetto di *comprehensive security*. Secondo molti esperti, tutte queste belle cose costituiscono solo una fuga dalla realtà. In ogni modo, gran parte di quanto è stato rappresentato come una geniale scoperta del Gruppo di Esperti e del NCS era stato già ampiamente discusso.

Il terzo aspetto dei mutamenti geopolitici transatlantici è rappresentato dalla riduzione dell'interesse statunitense per l'Europa. Essa è sufficientemente stabile per non costituire un problema per gli USA, ma è troppo imbelle e smilitarizzata per essere utile a Washington dove l'apporto europeo sarebbe interessante. A parte la Germania, dati i suoi rapporti particolari con Mosca e la sua potenza economica mondiale, e la Turchia – tanto indispensabile anche in Iraq – gli Stati Uniti sono sempre più disinteressati all'Europa. Obama – "primo Presidente del Pacifico" come ama descriversi – non ha partecipato al *summit* UE-USA di Madrid. Ha deciso il *reset* con Mosca senza consultare l'Europa. Tale diminuzione d'interesse era evidente già nel dopo-guerra in Georgia nell'agosto 2008. Allora, gli Stati Uniti avevano lasciato fare a Sarkozy che – come il solito – aveva combinato poco o nulla, anche perché lasciato solo da Berlino. La deriva era continuata con le polemiche sull'Afghanistan e le differenze per il Medio Oriente. Lo sprovveduto – è un eufemismo! – interventismo della Francia in Libia rischia di incidere sulla coesione dell'Alleanza, oltre che su quella dell'UE. La follia di affidare la protezione dei civili al potere aereo rappresenta un'obnubilazione del pensiero strategico. Un'altra fesseria è stata quella di iniziare un conflitto senza aver fissato gli obiettivi politici da raggiungere. Per evitare un disastroso comando

franco-britannico è stato giocoforza coinvolgere la NATO, con il rischio però di eroderne coesione e credibilità. Evidentemente, l'avventura libica non è stata una delle cause geopolitiche che hanno indotto a rielaborare il Concetto Strategico della NATO. Ma, la cosa era nell'aria, poiché, seppur smilitarizzati, taluni Paesi europei non hanno abbandonato le loro ambizioni di giocare a fare i "grandi mondiali". Purtroppo, il nostro Paese, nella confusione politica e istituzionale regnante, si è allineato a Parigi, con il bel risultato di riceverne poi schiaffi in faccia sulla questione degli immigrati!

Insomma, mutamento dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa, collasso degli equilibri interni che garantivano l'integrazione europea e diminuzione dell'interesse e della fiducia americana nell'Europa hanno costituito le basi geopolitiche della revisione del Concetto Strategico della NATO.

Carenze e ambiguità del nuovo Concetto Strategico

La situazione geopolitica è in rapido e profondo mutamento. Il NCS ha cercato di tenerne conto, come pure della sua complessità e imprevedibilità. Come ricordato, gli Stati membri hanno percezioni diverse, derivanti dalla loro geografia, storia e interessi materiali. Il Gruppo di Esperti prima, il Segretario Generale della NATO poi, hanno dovuto "arrabattarsi" per trovare, più che soluzioni, affermazioni che accontentassero o fossero accettabili per tutti. I punti più controversi sono stati sottaciuti, con l'abilità tutta diplomatica di "concordare sul non concordare" e sul nasconderlo con formulazioni astratte e dietro i sorrisi di circostanza.

A parer mio, tre sono i punti più carenti del NCS, a parte altri riguardanti le divagazioni sulla *comprehensive security*, sulla sicurezza energetica, su quella cibernetica e chi più ne ha, più ne metta. Hanno solo importanza perché distraggono con banalità l'attenzione dai problemi di fondo. La "nebbia della pace" – con la sua retorica diplomatico-cardinalizia –ha sostituito a Lisbona la clausewitziana "nebbia della guerra".

Il primo punto riguarda il come garantire la difesa collettiva – e, quindi, la dissuasione – degli Stati più esposti dell'Alleanza. La centralità attribuita all'art. 5 rappresenta solo una consolazione, per molti versi simile alla garanzia data dalla Francia agli Stati della Piccola Intesa, senza la creazione dell'*Armée de Métier*, cioè del corpo corazzato

proposto dall'allora colonnello de Gaulle. Studioso di storia militare, sapeva benissimo che non è possibile alcuna dissuasione estesa senza il possesso di adeguate capacità offensive. Dove queste ultime siano nella NATO, non si vede. Anzi, la ristrutturazione dell'esercito tedesco trasforma strategicamente la Germania in una grande Svizzera (se non in una grande Finlandia), la cui priorità è il rafforzamento dei legami con la Russia e qualche avanguardistico intervento di *nation building*. Il fallimento, nella recente riunione di Astana, del tentativo di rilanciare l'OSCE, come centro di un sistema paneuropeo, smentisce tutte le chiacchiere fatte sulla sicurezza cooperativa. Il non averlo fatto, rappresenta un punto debole del NCS della NATO. Le forze della storia indurranno certamente a marginalizzare l'Alleanza nelle concertazioni fra la Germania e la Russia, che porteranno alla sua creazione.

Il secondo punto debole riguarda la riorganizzazione dell'Alleanza su di un pilastro americano e uno europeo. Beninteso, i responsabili della definizione del NCS non ne hanno alcuna colpa. L'impossibilità di farlo dipende dal fatto che l'Europa non esiste come attore geopolitico unitario e che i governi nazionali europei non hanno alcuna intenzione di delegare a organismi dell'Unione parti della loro sovranità. Hanno ragione! Basta guardare la luce degli occhi di Lady Ashton per essere d'accordo e capirli! Il "pasticciaccio" costituzionale del "minitrattato" di Lisbona – come lo ha chiamato Jacques Delors – ha complicato le cose, pasticciando il processo decisionale, ad esempio con due Presidenti dell'Unione. Il collasso non è derivato solo dall'incapacità e inefficienza di Lady Ashton, la cui principale attività sembra essere quella di sfasciare quel poco di politica comune elaborato da Javier Solana, di esser assente nei fori che contano e di effettuare, in quelli che non contano, affermazioni che lasciano perplessi quasi tutti o di prendere decisioni, come le nuove nomine all'EDA, che rischiano di paralizzare quanto di buono c'era in Europa.

Un terzo punto in cui il NCS – nel suo, peraltro, abile tentativo di conciliare una concezione strettamente regionale della NATO (voluta da molti europei) con una globale desiderata soprattutto dagli USA – riguarda la mancata indicazione delle aree prioritarie degli interventi *out of area* dell'Alleanza. La vaghezza al riguardo (beninteso, più che giustificata, per favorire la flessibilità e tener conto dell'incertezza) è certamente di scarso conforto per i pianificatori militari che devono decidere, ad esempio, se dare priorità al combattimento in montagna o nei deserti, a grandi distanze dalle coste o in prossimità di esse, e così

via. In sostanza, per quanto riguarda gli interventi esterni ci si affida alla volatile politica degli Stati membri, cioè al Buon Dio! L'ambiguità è creativa. Permette gli accordi, conciliando alla meglio posizioni diverse. Non dovrebbe però superare un dato limite. Se no, diventa confusione. È un pericolo che il NCS non evita.

A suo merito, va però riconosciuto che, lasciando le cose nel vago e mettendo un po' di fumo negli occhi, si sono evitati un disaccordo e una mancata approvazione. Essi sarebbero stati disastrosi per la solidità residua dell'Alleanza. Si è seguita cioè la regola di Esculapio di non cercare di guarire una malattia creando nuovi disastri. Si è consentita una bella foto di gruppo. Tutti gli Stati membri possono esaltare l'accordo e la coesione dell'Alleanza e fare poi quanto credono. A questa atmosfera gioiosa non intendo sottrarmi. Quindi, evviva il NCS! Anche perché non poteva essere trovato un accordo unanime su uno migliore! Il problema è che i legami interni all'Occidente si sono indeboliti. Non era certamente il NCS a poterli rafforzare.

La Libia e l'intervento della NATO

L'intervento della NATO in Libia, derivato in gran parte dalle intemperanze del Presidente Sarkozy e dalle sue ambizioni di affermare il primato politico e strategico francese in Europa, si concluderà quasi certamente con un *flop*. Si spera che le iniziative turche, russe e dell'Unione Africana evitino che si trasformi in un disastro non solo per il popolo libico, ma anche per la NATO e per l'Europa.

È mancata la *leadership* americana. Il Presidente Obama non ha dato retta al suo Segretario della Difesa, Robert Gates – che aveva proposto di sottoporre a visita psichiatrica chi parlava di *no-fly zone* – dimostrando chiaramente di possedere una conoscenza solo approssimativa delle strutture della società libica, delle ragioni del potere di Gheddafi e della strategia dell'uso della forza e della stabilizzazione in un Paese che non è uno Stato-nazione, ma uno Stato-tribù. Certamente, è stato indotto dall'ansia di non perdere il controllo del "risveglio arabo", da lui ispirato nel suo discorso al Cairo nel giugno 2009. È rimasto così prigioniero della propria retorica. Pensava forse di essere in un'aula di tribunale, anziché alla Casa Bianca. La confusione che hanno creato le sue contraddittorie dichiarazioni ha determinato, nelle Cancellerie occidentali, il caos più totale. Sarkozy e Cameron hanno pensato di prendere la palla

al balzo e di aver l'avallo di Washington per le loro iniziative per la protezione della popolazione libica da massacri, preannunciati, ma che nessuno ha visto. Il fatto che lo *Human Rights Watch* abbia affermato che dopo un mese e mezzo di combattimenti, sui 500.000 abitanti di Misurata ci siano stati circa 250 morti e meno di mille feriti, di cui solo ventidue donne, dimostra che le forze rimaste fedeli a Gheddafi non sparano indiscriminatamente sulla popolazione civile. Basta avere qualche nozione di "necrometria" delle guerre per giungere a tale conclusione. Il resto è disinformazione a proprio uso e consumo, come a Jenin o a Sarajevo!

L'iniziativa militare anglo-franco-americana ha certamente impedito che Bengasi fosse conquistata dalle forze lealiste. Gli aerei occidentali hanno rapidamente interrotto le vie di rifornimento delle colonne corazzate, che avevano raggiunto la periferia della città. Il loro rapido e disastroso ripiegamento fino a Sirte aveva fatto cantare vittoria. Poi, sono cominciati i guai con la ripresa delle forze di Gheddafi, rapidamente adeguatesi alla minaccia aerea occidentale. Oggi, la situazione è di stallo e tale, prevedibilmente, rimarrà a lungo.

Sono seguite iniziative, a dir poco strampalate, come la chiusura dell'ambasciata italiana a Tripoli, il rifiuto di negoziare con Gheddafi, l'appoggio dato agli insorti, ma con *caveat* tali da minimizzare i ritorni politici positivi, soprattutto per il nostro Paese. Politici e diplomazie occidentali si sono comportati come dilettanti allo sbaraglio. Non sono riusciti neppure a mettersi d'accordo sugli scopi ultimi dell'intervento. Quello di proteggere la popolazione civile libica dalla vendetta di Gheddafi – *leitmotiv* di tutte le dichiarazioni ufficiali – si dimostra sempre più chiaramente una presa in giro. Lo è tanto di più in quanto si esclude l'intervento di forze di terra. Quando si vuole mostrare i muscoli per fare retorica, senza fare realmente la guerra o per farla per scherzo, si ricorre all'*air power* con bombardamenti ad alta quota e inevitabili danni collaterali, cioè vittime civili. Per completare l'opera, si è riempito il Mediterraneo di una forza navale di dimensioni tali da sembrare destinata a contrastare un'Invincibile Armata. Prima o poi, l'opinione pubblica se ne renderà conto. Se l'avventura libica non si concluderà con un disastro, finirà certamente nel ridicolo. Per questo, la comunicazione istituzionale dei governi coinvolti tende a eliminare dalle prime pagine dei giornali le notizie sulla Libia, limitandole agli episodi più folcloristici. Nel caso italiano, si è raggiunto il massimo. Da un lato, si sono concesse basi e aerei SEAD, con relativa scorta

di intercettori, e ci si è espressi a favore del rifornimento di armi agli insorti, beninteso, precisando che si tratta di un *last resort*, frase che stende sui nostri veri intendimenti una protettiva (forse pietosa) cortina di nebbia. Dall'altro lato, non si bombardano le forze terrestri di Gheddafi, e si propone di inviarlo in esilio, fatti che hanno sollevato le proteste degli insorti, in particolare del loro capo militare, ex Ministro dell'Interno di Gheddafi, noto per la sua durezza nei confronti degli oppositori di Gheddafi. Insomma, una politica di un piede dentro e di uno fuori, corrispondente alle tradizioni italiane di quella che l'ambasciatore Quaroni aveva chiamato la "politica della sedia" e di quella del c.d. "peso determinante", argomento spesso solo consolatorio della politica estera nazionale. Per colmo del paradosso, sono state fatte seriose considerazioni sulla decadenza del trattato di amicizia firmato con il governo libico qualche mese fa, come se la convenzione di Vienna sulla validità dei trattati valesse solo per il tempo sereno e non anche in caso di pioggia.

Giustamente, l'Italia ha insistito per il passaggio della gestione delle operazioni alla NATO. Una direzione franco-britannica sarebbe stata un salto nel buio, compromettendo la nostra possibilità di limitare danni e perdite nazionali (trarre vantaggi dalla situazione determinatasi, sembra da escludersi). Tale iniziativa non corrisponde solo agli interessi nazionali italiani, ma anche di quelli di fondo francesi, per frenare la strampalata (o, meglio, furbesca) iniziativa di Sarkozy, esaltante la ripresa da parte della *Grande Nation* del suo "ruolo storico". La destituzione di Gheddafi avrebbe lo stesso risultato che ebbe in Iraq la "levata d'ingegno" dell'Ambasciatore Bremer di sciogliere l'esercito nazionale iracheno, l'unica forza in condizioni di frenare l'insurrezione dei vari clan e tribù. Solo il Colonnello sembra in grado di impedire una guerra prolungata delle tribù che lo sostengono e che non vorranno mai farsi dominare dagli abitanti della Cirenaica.

Non concordo con coloro che ritengono preferibile che Francia e Gran Bretagna facciano la fine della spedizione di Suez nel 1956. Ormai, ci siamo anche noi nella partita, forse in nome del multilateralismo dell'ONU. Devo confessare però che non ho capito bene perché ci siamo messi di mezzo. Un completo insuccesso della "coalizione dei volenterosi" romperebbe definitivamente gli equilibri in Europa. Obbligherebbe il nostro Paese ad adeguarsi all'austerità tedesca, con tutti i pericoli che la cosa comporta nel campo della stabilità sociale. Non c'è che da sperare nel successo della mediazione della

Turchia e della Russia. Di quest'ultima, però, non c'è molto da fidarsi. Ha interesse all'insabbiamento della NATO e dell'Europa. Penso che Medvedev e Putin si siano torti dalle risate leggendo l'articolo di Cameron, Obama e Sarkozy che spiegava i motivi del loro "umanitario" intervento in Libia. Inoltre, la crisi libica ha provocato un netto aumento del prezzo del petrolio, i cui introiti sono estremamente importanti per Mosca.

Sotto il profilo politico-strategico, si è determinata una situazione a dir poco bizzarra, che coinvolge anche la NATO. Nella riunione di Londra del 29 marzo scorso è stato creato un Gruppo di Contatto. Esso ha evocato a sé la valutazione di quando gli obiettivi della Risoluzione ONU 1973 siano stati raggiunti e la decisione di quando gli attacchi aerei internazionali debbano terminare. Ma non sono stati definiti gli obiettivi ultimi da raggiungere. Sarebbe indispensabile farlo per consentire la definizione di una strategia efficace. Neppure i "gonzi" credono ormai più al fatto che si bombardi per proteggere la popolazione civile. Non si è stabilito, cioè, se l'intervento debba concludersi con uno stallo e la divisione della Libia, con Cirenaica e Tripolitania separate da una forza di interposizione. Oppure, se si debbano far vincere gli insorti, il che implicherebbe lo schieramento in Libia di una robusta forza di stabilizzazione e il rischio di creare una situazione simile a quella dell'Iraq o dell'Afghanistan. Le tribù fedeli a Gheddafi continueranno, infatti, a combattere. Lo scioglimento delle forze regolari del Colonnello, determinerebbe una soluzione simile a quella provocata dall'incauto (si fa per dire, dato che si tratta di una decisione che occuperà i primi posti nella storia dello "stupidario strategico"!) scioglimento dell'Esercito iracheno.

Considerazioni conclusive

Insomma, le conseguenze del "risveglio" o "primavera islamica", dimostrano quanto la validità del NCS dipenderà dall'evoluzione contingente degli avvenimenti, ivi comprese le scadenze elettorali e le propensioni delle volatili opinioni pubbliche. Occorre, comunque, riconoscere le obiettive difficoltà di trovare un'intesa fra i Paesi membri e un quadro sufficientemente flessibile per potervi collocare legittimamente tutte le decisioni che potranno essere prese pragmaticamente.

Il suo punto più debole non deriva dal Concetto Strategico, ma dalla realtà dell'Europa che sta conoscendo un processo di frammentazione e di rinazionalizzazione. Per l'Italia si aggiunge il mito del multilateralismo. Esso non esiste in natura, ma solo nelle fantasie "politicamente corrette". Riempiendosi la bocca con il multilateralismo, con la fedeltà all'Europa e all'Alleanza, molti responsabili italiani – anche ai vertici dello Stato – trascurano il fatto che la definizione degli interessi nazionali costituisce un *prius* anche per le cooperazioni internazionali più efficaci. Senza di essi, si vagola nel buio e si tradiscono le aspettative dei cittadini, degli elettori e dei contribuenti.

PARTE II
MISCELLANEA

NATO: The Management of Diversity

di Federico Romero

Four years ago, while planning a collection of essays on the history of transatlantic crises, my colleague Mario Del Pero and I soon came to the conclusion that we could not devote a chapter to each crisis: there had been simply too many, or too few, depending on the definition. More importantly, separating moments of crisis from periods of uneventful agreement in the history of the Atlantic alliance appeared virtually impossible. A plain, linear pattern of peaceful continuity punctuated by occasional crises does not really represent the dynamic of the Atlantic alliance. When you travel through its sixty years' history, what you see instead is a more complex fabric, a never-ending story of big and small clashes, negotiated differences, divergences, convergences. Thus we opted for decades, each one with its own chapter. If you read them you find out that each author portrays a complex dynamic of differences and mediations, disagreements and accords[1].

The point I want to make here is that the most appropriate term is not so much crisis but challenges, and mutual adjustments. Crisis, however, was the term often voiced in anguish by commentators and by the Alliance's leaders and officers, who had to patch up their disagreements without knowing if they could really preserve or restore unity. If the overall, shared mission of containing and deterring Soviet power was never in doubt, everything else – policies, organization, tactics, budgeting, and the internal balance of influence – was in constant flux, subject to permanent renegotiation. This is, I believe, the keyword. Although stable in their overall framework, transatlantic relations never stood still, and they amounted to a permanent process of renegotiation.

[1] M. Del Pero-F. Romero (eds.), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Roma, 2007.

Let me go through a concise overview. In its very first years, when the Alliance's basic strategy and structure were being devised in an atmosphere of emergency, the thorny issue of German rearmament cut through each and every debate, from 1949 to the solution eventually adopted in 1955. It affected strategy as well as identity, the internal balance of national interests and the multilateral functioning of the Alliance. It could easily have ripped NATO apart. Instead, the very process of searching for a complex solution gave NATO partners a habit for mutual concessions, procedures to handle differences, and ultimately a durable architecture that integrated national, European and American interests. On this and other issues, Europeans learnt to adjust to harsh post-war realities, to cooperate while also competing for influence. While the Americans acquired the ability to lead the Alliance not only by their sheer preponderance but also by means of accommodating European interests and sensibilities[2]. Precious resources, both of them, for the solidity and functioning of a multilateral alliance.

Just a year after the solution of the German issue, in 1956, the three leading nations of the Atlantic alliance went to a head-on collision on Suez, and Washington forced its best allies to abandon, once and for all, the imperial pretensions that had defined their very identity as nations and international powers[3].

NATO as such was not involved, but from the lessons of Suez originated the next, major challenge to its unity. Britain opted for a closer, permanent alignment with Washington. De Gaulle instead imagined a French-led European coalition aimed at reducing US preponderance and rebalancing the uneven distribution of

[2] See A. Brogi, *A Question of Self-Esteem. The United States and the Cold War Choices in France and Italy, 1944-1958*, Westport, CT, 2002; M. Trachtenberg, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, NJ, 1999; M. Creswell, *A Question of Balance: How France and the United States Created Cold War Europe*, Cambridge, MA, 2006; D. Junker (ed.), *The US and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990*, Cambridge, 2004; J. McAllister, *No Exit. America and the German Problem, 1943-1954*, Ithaca, NY, 2002; M. Creswell-M. Trachtenberg, *France and the German Question, 1945-1955*, in "Journal of Cold War Studies", vol. V (2003), n. 3; D.C. Large, *Germans to the Front: West German Rearmament in the Adenauer Era*, Chapel Hill, NC, 1996.

[3] See D. Tal (ed.), *The 1956 War*, London, 2001; F. Gerges, *The Superpowers and the Middle East*, Boulder, CO, 1994; D. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*, Chapel Hill, NC, 1991.

power within the Western alliance. The instruments of choice for his strategy were close cooperation with Germany, an independent nuclear deterrent and a closely-knit European community without Britain[4]. Step by step, and all the way to France's exit from NATO in 1966, the alliance was rocked by increasing tensions that concerned not only the role of France, but strategy towards the USSR, the potential proliferation of national deterrents, burden- sharing and monetary policies, US policies in Indochina.

Lifted by the tide of its economic "miracle", Western Europe was growing confident and assertive in those years. It often challenged the US on commercial and financial issues, and was surely interested at some rebalancing within NATO. But De Gaulle's nationalism and the persistent need for American security guarantees eventually isolated France. President Johnson did not retaliate against French defiance; Germany and other European governments did not join in the challenge to US leadership; policy issues were successfully mediated in the Harmel report of 1967. In short, NATO not only survived the challenge, but gained in cohesion, resilience and strategic accord[5].

By the late 1960s the Alliance was morphing into a less unequal coalition, and not just because the US had trapped itself in an exhausting war in Vietnam that few allies deemed wise or necessary. The long post-war boom had turned Western Europe from the epitome of fragmented weakness – as it used to be in 1945 – into a prosperous, modernized, self-confident coalition of states, whose solidity was only momentarily shaken by the tremors of 1968. On monetary and commercial affairs, they were challenging the US to fiscal self-discipline and closer transatlantic coordination. They wanted the US to remain committed to European security, but they were also beginning to redefine the very notion of continental security. Led by the pioneering efforts of Willy Brandt's Germany,

[4] F. Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe: de Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantiques 1958-1969*, Paris, 1996; M. Vaïsse, *La Grandeur: politique étrangére du general De Gaulle, 1958-1969*, Paris, 1998.

[5] A. Wenger-C. Nünlist-A. Locher, *Transforming NATO in the Cold War: Challenges Beyond Deterrence in the 1960s*, New York, 2007; R.J. Granieri, *The Ambivalent Alliance: Konrad Adenauer, the CDU/CSU and the West, 1949-1966*, Oxford, 2003; W. Loth (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence, 1953-1965*, London, 2004; G. Lundestad, *"Empire" by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford, 1997.

most European governments got involved in one sort or another of an *Ostpolitik* premised on the idea that an intra-European détente could not only stabilize the continent and strengthen peace, but induce a gradual relaxation of Soviet rule in Eastern Europe[6].

Thus, throughout the 1970s the management of the Atlantic alliance became dicey, as a complex set of interlocking negotiations – with open clashes and bitter disagreements – multiplied uncertainty and unpredictability. The Atlantic alliance grew contentious and fractious, its voices strident. Monetary affairs were a source of constant tension, as Nixon's decision to sink the Bretton Woods system signalled an attempt to re-establish American hegemony in a far less accommodating fashion. The Europeans broke ranks with the US during the Yom Kippur war, and thereafter adopted a noticeably more pro-Arab stance, as a well as a different oil policy. On the North-South axis, they developed trade and aid programs that projected Europe's own interests and influence, and often contested US policies in the Third World, especially in Latin America. Kissinger's attempt at re-disciplining NATO under American leadership was noticeably less successful that his triangular diplomacy.

As the emerging American neoconservatives denounced a creeping "finlandization" of Western Europe, Europeans decided that a distinct identity and a more independent attitude in foreign affairs were now possible and necessary. Under the umbrella of bipolar détente, Europe was actually organizing its first foreign policy coordination and played a central role in injecting human rights and cultural openness in the Helsinki agreements. Transitions to democracy in Southern Europe – Greece, Portugal, Spain – were channelled and managed not by the US but by the increasing pull of the European Community. And as soon as détente began to fray, European and American priorities openly diverged. Washington groped for new leverage to compel

[6] F.J. Gavin, *Gold Dollars and Power. The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, Chapel Hill, NC, 2003; P. Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London, 2007; W. Loth, *Overcoming the Cold War: A History of Détente, 1950-1991*, New York, 2001.

the Soviets, but European governments refused to halt or even to downgrade intra-European détente[7].

Crisis, mistrust, divergence were the most common definitions of the transatlantic relationship during the 1970s. And yet NATO did not break apart, cooperation did not stop, and at the end of the decade important agreements – most noticeably on the deployment of Pershing and Cruise missiles – signalled a restored, and perhaps strengthened compact across the Atlantic. Europe's search for autonomy did not extend to security issues, and renewed Soviet military pressures in Europe – as well as assertiveness in Africa and elsewhere – called for refurbished Atlantic unity under US strategic leadership. As bipolar détente gave way to confrontation, the transatlantic alliance ended a stormy phase ... and immediately entered another one! Solid realignment on military issues lasted through the 1980s, but it was accompanied by open conflicts on economic matters, explicit mistrust on many policy issues and an increasingly diversified attitude on relations with the Soviet bloc.

Ronald Reagan's ideological offensive against communism, his counter-attacks on the periphery of the Soviet empire and his strategy of intense rearmament enjoyed some support in Western Europe, but they also raised widespread concern. Not so much for fear that we might stumble into war – even though governments felt the pressure of peace movements and an anxious public opinion – but for a distinctly European preference for détente. It was not so much a matter of principles as of established practices. Increasing trade, continuous credit and expanding contacts with the East were seen in Bonn, but also in many other West European capitals, as assets that should not be sacrificed. There were material interests at stake, of course, but there was more than that.

[7] J. Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, 2004; M. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori*, Roma-Bari, 2006; D. Basosi, *Il governo del dollaro*, Firenze, 2006; M. Schulz-T. Schwartz (eds.), *The Strained Alliance: Conflict and Cooperation in U.S.-European Relations from Nixon to Carter*, New York, 2009; A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, 2009; M.E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, New York, 2004; D.C. Thomas, *The Helsinki Eject: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton, NJ, 2001; G. Bossuat (ed.), *L'Europe et la mondialisation*, Paris, 2007.

Furthering intra-European détente was a strategic choice. Offering inducements and incentives as well as constraints; developing contacts, travelling, cultural exchanges; establishing common standards, these were all viewed as means to mellow down the rigidities of Communist rule, raise the price of self-imposed isolation and, ultimately, draw the East closer to the West. If the West had to rearm to face down Soviet pressure – and Europeans went along with the US on this – no less important appeared the attempt to gradually foster the political, psychological and even ideological disarmament – so to speak – of the Eastern regimes[8].

Thus, West Europeans did not join in the post-Afghanistan boycott of the USSR promoted by the Carter administration, opted for moderating rather than ostracizing the military regime imposed by general Jaruzelski in Poland, and openly defied Washington by collaborating with the Soviets in building a gas pipeline from Siberia. Although strained, NATO unity was maintained, and its military effectiveness increased, but the Atlantic alliance of the 1980s appeared less a unitary bloc than a contentious coalition between two uneasy partners with diverging views. As conservative America took to emphasizing its superior power and distinctive neo-liberal ideology, Europeans increasingly valued multilateral collaboration – within and without the Alliance – and responded by portraying themselves as the successful embodiment of a more regulated and cooperative model of market economy[9].

In the final, hectic years that brought the Cold War to its end, it was the Americans who drove the hard bargaining with Gorbachev for the factual, ideological and moral disarmament (and eventually the dismemberment) of Soviet power. But it was West Germany and the European community that literally bought off the Eastern regimes, channelling Poland and Hungary into

[8] M.J. Ouimet, *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy*, Chapel Hill, NC, 2003; O. Njølstad (ed.), *The Last Decade of the Cold War*, London, 2004; D.H. Allin, *Cold War Illusions. America, Europe and Soviet Power, 1969-1989*, New York, 1995.

[9] A. Deighton-G. Bossuat (eds.), *The EC/EU: A World Security Actor?*, Paris, 2007; S. Pons-F. Romero (eds.), *Reinterpreting the End of the Cold War*, London, 2005; W. Loth, *Moscow, Prague, and Warsaw: Overcoming the Brezhnev Doctrine*, in "Cold War History", vol. I (2001), n. 2, pp. 103-18; J. Hanhimäki, *Conservative Goals, Revolutionary Outcomes: The Paradox of Détente*, in "Cold War History", vol. VIII (2008), n. 4, pp. 503-12.

the "negotiated revolutions" that started the peaceful upheaval of 1989, and making clear to the hard-liners in Berlin and Prague that the cost of resistance would have been unsustainable. The decisive, crucial cooperation between President Bush and Chancellor Kohl on German reunification once again epitomized this two-pronged action – pressure and inducements, compulsion and subsidies – by allies who used different means, and extolled different philosophies, only to converge on a common goal[10].

Then came the post-Soviet era, and each partner had to re-conceive what the Atlantic alliance was all about. Each one brought its specific reading of the Cold War experience to bear. The US emphasized the transformative agency of American power, and its role as the indispensable guarantor of security in Europe and worldwide, a view corroborated by the crisis in the former Yugoslavia. Europeans, on the other hand, stressed the stabilizing effects of integration and multilateral cooperation, the constraining power of international norms and shared procedures[11].

NATO retained a useful function in both visions, respectively as a multiplier of US influence and a "security community" that epitomized cooperation. Besides, abandoning a functioning arrangement for the unknown would have been unnecessarily expensive, risky and uncertain. But throughout the Nineties it was becoming apparent that even within shared institutions and habits, the Atlantic alliance was not so much a unitary body as the juxtaposition of different attitudes and philosophies. They could coexist, no doubt. Policies could converge, major initiatives could

[10] M.P. Leffler, *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union, and the Cold War*, New York, 2007, pp. 338-450; C.S. Maier, *Dissolution: The Crisis of Communism and the End of East Germany*, Princeton, NJ, 1997; A.S. Grachev, *Gorbachev's Gamble: Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War*, Cambridge, 2008; F. Bozo (et al.), *Europe and the End of the Cold War: A Reappraisal*, London, 2008; J. Levesque, *1989, la fin d'un empire: l'URSS et la liberation de l'Europe de l'Est*, Paris, 1996; M. Kramer, *The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part I)*, in "Journal of Cold War Studies", vol. V (2003), n. 4, pp. 178-256; R.L. Tokes, *Hungary's Negotiated Revolution, 1987-1990*, Cambridge, 1996; K.H. Jarausch, *The Rush to German Unity*, New York, 1994; P. Zelikow-C. Rice, *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, MA, 1995.

[11] H.M. Cox, *Another Transatlantic Split? American and European Narratives and the End of the Cold War*, in "Cold War History", vol. VII (2007), n. 2, pp. 121-46; E. Schrecker (ed.), *Cold War Triumphalism: The Misuse of History after the Fall of Communism*, New York, 2004.

occasionally unite, but outlooks and expectations were growing diverse. Perhaps more than anything else, Americans and Europeans no longer shared the early-Cold War assumption of convergence, of a shared future as a common, indistinct West. We still acted as one West vis-à-vis some external challenges. We were perceived as a compact by third parties, especially alienated and hostile ones. But we were conceiving of ourselves as Americans and Europeans: with similarities, of course, but also different histories, aspirations and projects[12].

It was at this moment that the Alliance precipitated in its most profound crisis. The first and only one, I believe, that truly threatened its existence, because the response to 9/11 catalyzed, and above all polarized all those elements of diverse self-representation that had been brewing for some time across the Atlantic. "Venus" versus "Mars", according to Robert Kagan; unilateralism versus multilateralism, in academic lingo; a clash of civilization or multicultural coexistence, in the media. The disruptive clash on Iraq, and on broader assumptions about the "war on the terror" and the Middle East, concerned strategy as well as visions of the past and the future, and a good deal of beliefs and delusions about America's and Europe's role in the world. Conservative America felt betrayed by pusillanimous Europeans in the moment of need, while broad sections of European opinion, and a few of its most important governments, felt that we should move to an independent role for peace in a multi-polar world[13]. Formal NATO unity

[12] R.D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York, 2002; J.P. Kaufman, *NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict, and the Atlantic Alliance*, Lanham, MD, 2002; J.M. Goldgeier, *Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington, D.C., 1999; A. Verdun-O. Croci, *The European Union in the Wake of Eastern Enlargement: Institutional and Policy-Making Challenges, Manchester*, 2005; F. Romero, *The Twilight of American Cultural Hegemony. A Historical Perspective on Western Europe's Distancing from America*, in D. Farber (ed.), *What They Think of Us. International Perceptions of the United States since 9/11*, Princeton, 2007, pp. 153-76.

[13] R. Kagan, *Of Paradise and Power*, New York, 2003; I.H. Daalder-J. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D.C., 2003; C.V. Balis-S. Serfaty (eds.), *Visions of America and Europe. September 11, Iraq, and Transatlantic Relations*, Washington, D.C., 2004; J. Gaddis, *Surprise, Security and the American Experience*, Cambridge, MA, 2004; T. Lindberg (ed.), *Beyond Paradise and Power. Europe, America and the Future of a Troubled Partnership*, London, 2005; S. Fabbrini (ed.), *America Contested*, London, 2006.

remained frozen in place, but for a couple of years – between late 2002 and 2004 – transatlantic cooperation hung on the verge of collapse.

Then diplomats got down to their job of patching things up. Supporters of radical options for a post-Atlantic polarization were forced to a reality check, whether in the streets of Iraq or in the halls of Brussels, and backtracked. Sensible evaluations of the multitude of interests, similarities and connections that we share came once again to the foreground. We began, tentatively but effectively, to cooperate where we could, and where we could not, at least we stopped hitting and offending each other. At present, we seem to have adopted a pattern of cautious moderation; we do what we can to minimize actual or potential trans-Atlantic frictions, and we strive to realize collaborative synergies when possible. We recognize our conspicuous disagreements on many issues – from Afghanistan to Russia, from Palestine to Iran – but we do not exasperate them, and actively try to work a way out of our differences, or to hush them up.

Is this anything new? Or is it once again the traditional trans-Atlantic pattern of negotiated cooperation, with the careful management of differences? I believe we can I draw a couple of conclusions from the story I sketched out.

The first one is that trans-Atlantic differences – whether within NATO or around it – where constant, deep and often tense. They were the norm, not the exception. At the time they were always experienced as a drag, if not a danger, for Western effectiveness. But when we assess them in broad historical terms, we can now come – I believe – to the opposite conclusion. Overall, they were an asset, not a burden. Sure, at times they prevented the optimal conclusion, they imposed complex detours, they raised costs, and they forced officials to painstaking work, with frustrating delays. But differences gave the alliance a broader reach. They imposed more refined analyses of each problem, with precious distinctions between the unnecessary and the bottom-line. They multiplied the approaches the alliance could take on each issue, with more latitude to bring different nuances and policies to bear on the same subject matter. They drew the best resources out of each partner and deployed them in multisided approaches and interventions. Besides, they endowed the West with a powerful image

of inclusiveness and accommodating flexibility that made it much more attractive. In short, they multiplied rather than limit the resources the West could deploy.

The best example, certainly the most decisive one, concerns the management of bipolar relations in the final decade of the Cold War. President Reagan's confrontational mobilization of US power forced the Soviets to realize that they could not sustain an endless competitive escalation. At the same time, intra-European détente deepened the Eastern regimes' structural dependence on Western loans and imports, exposed those societies to corrosive Western cultural influences, facilitated the emergence of reformist attitudes, and eventually brought the Socialist elites themselves to lose faith in their own ideological project. Thus, what the West at the time perceived as a perilous lack of unity, turned out to be an unintended but highly effective double-play – the political equivalent of a pincer movement, to borrow a military metaphor – that drove the Cold War to its unpredictably peaceful ending[14].

Compare this flexible, adaptable, plural nature of the Atlantic coalition with the dismal management of their alliances by the Soviets. From Yugoslavia to China, from Hungary to Czechoslovakia, the Kremlin's inability to accommodate differences meant that the Communist one could only be a brittle bloc, hierarchical and yet cumbersome, prone to fissures, unfit for innovation and adaptation, quite unattractive to potential new friends[15].

My second and final conclusion is this. Throughout its history, NATO withstood open, even acrimonious differences. They were contained, carefully managed and eventually overcome because no one saw them as a spring-board to move beyond the Alliance. But in the crisis over Iraq a different spectre emerged. For a few brief months, differences were magnified and exasperated by radical voices across the Atlantic, who seemed to exploit those differences

[14] I develop this argument more extensively in F. Romero, *Storia della Guerra Fredda. L'ultimo confitto per l'Europa*, Torino, 2009.

[15] The importance of this difference between the two alliances is now a ground for consensus even among historians with different views of Cold War history. See for example V. Mastny-S.G. Holtsmark-A. Wenger, *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West*, New York, 2006; O.A. Westad, *The Cold War and the International History of the Twentieth Century*, in M. Leffler-O.A. Westad (eds.), *Cambridge History of the Cold War*, vol. I, Cambridge, 2009; J. Gaddis, *We Now Know*, New York, l997.

in order to outline alternative projects. Either an impossibly hierarchical submission to Washington's unilateral strategy or a final break-up towards Europe's solitary autonomy in a multi-polar architecture. This is what no alliance can withstand. If different policy options become tools to forge contrasting identities, if independence is valued over and above coalition, then even the best tradition of alliance management is powerless.

The Atlantic alliance stepped back from that brink, and its accumulated experience at conflict management reasserted itself. But we had a glimpse of the dynamic that could break it apart, or paralyse it into irrelevance. It is a lesson that should be kept in mind. We are undergoing a turbulent reshaping of the world economy that will no doubt redraw the map of many international relations and attitudes, if not of power resources. We are also experiencing gradual but portentous shifts in the geometry of world power which seem to be accelerated by the current crisis. The transatlantic relationship will inevitably be less central, although I believe still very important, and will have to be reconceived and repositioned. In such a changing environment even the most established and successful traditions cannot be taken for granted.

L'immigrazione clandestina via mare: problematiche giuridiche e operative

di Raimondo Pollastrini

Inquadramento del fenomeno migratorio in Italia

Nel 2000 il Ministero dell'Interno stimava gli stranieri regolari in Italia pari a 1.270.000 (2,2% della popolazione residente), di cui 1.040.000 adulti e 230.000 minori[1]. Se si comprende la stima degli irregolari, gli immigrati risultavano in totale poco più di un milione e mezzo. Le previsioni parlavano di una presenza straniera oscillante tra il 2,6% e il 3,5% della popolazione residente nel 2017: dimensioni accettabili, considerato che nel 1998 nell'UE gli stranieri giungevano al 5%, in Francia al 6,3%, in Germania all'8,9%.

Il XIX Rapporto Caritas sull'immigrazione, edito a ottobre 2009, conferma come (pur nello scenario di crisi economica e occupazionale degli ultimi anni) l'immigrazione in Italia non abbia arrestato la sua crescita[2]. Gli immigrati regolari residenti sono passati da 2.670.000 nel 2005 a 3.891.000 nel 2008, arrivano a 4.330.000 aggiungendo le presenze regolari non ancora registrate in anagrafe, e oltrepassano i 4.600.000 se si includono le circa 300.000 regolarizzazioni di settembre 2009 (perlopiù nel settore della collaborazione familiare). Gli immigrati incidono quindi tra il 6,5% (residenti) e il 7,2% (presenze regolari) della popolazione italiana. Il dato arriva al 10% se si fa riferimento alla sola classe d'età fino a 39 anni.

Il 2008 è il primo anno in cui l'Italia, per incidenza degli stranieri sul totale della popolazione residente, si è collocata sopra la

[1] D.P.R. 5.8.1998, *Approvazione del documento programmatico per il triennio 1998/2001, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della L. 6 marzo 1998 n. 40; D.P.R. 30.3.2001, Approvazione del documento programmatico per il triennio 2001/2003, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della L. 6 marzo 1998 n. 40.*

[2] Caritas Italiana-Fondazione Migrantes-Caritas Diocesana di Roma, *Immigrazione. Dossier statistico 2009 – XIX Rapporto*, Roma, 2009.

media europea, superando il Regno Unito (6,3%), ma al di sotto di Germania (8,2%, circa 7 milioni) e Spagna (11,7%, oltre 5 milioni). Il dinamismo della popolazione straniera è da ricondurre da una parte alla sua evoluzione demografica, dall'altra alla domanda di occupazione, mentre influiscono in misura veramente minima le poche decine di migliaia di persone coinvolte, ogni anno, nel fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

Nel 2008 sono state 36.951 le persone soccorse e sbarcate sulle coste italiane, 17.880 i rimpatri forzati, 10.539 gli stranieri transitati nei centri d'identificazione ed espulsione, 6.538 quelli respinti alle frontiere. Non si tratta neppure dell'1% della presenza degli immigrati regolari in Italia, eppure il contrasto dei flussi irregolari monopolizza spesso l'attenzione dell'opinione pubblica e le scelte del legislatore.

Il rapporto tra irregolari allontanati e intercettati è oggi pari a 34 ogni 100 (il più basso dal 2004), e si continua tuttora a registrare una certa confusione nella percezione di migranti regolari, irregolari, richiedenti asilo o aventi diritto alla protezione umanitaria. Il fenomeno non riguarda più un'aliquota ridotta di persone.

L'incertezza nella gradualità dei flussi non ha permesso di stabilire in Italia, come in altri Paesi d'Europa, un'ordinata coesistenza con gli stranieri basata sul principio dell'integrazione. Il principale obiettivo che l'Italia si pone, in un contesto europeo, non può però riguardare un'irrealistica chiusura delle frontiere, ma la tutela dei diritti primari dei migranti, in primo luogo la salvaguardia della vita umana messa a repentaglio da organizzazioni criminali che intraprendono "viaggi della speranza" su unità prive di ogni *standard* di sicurezza. A ciò si aggiungono le fondate preoccupazioni in merito alle altre attività criminali perpetrate via mare, alla sicurezza della navigazione (con ovvie conseguenze per lo svolgimento dei traffici marittimi), al mantenimento dell'ordine pubblico (sia per la precaria posizione degli irregolari, spesso avviati ad attività illecite, possibile preda di richiami terroristici o nazionalisti, sia per la percezione dello Stato come agente di discriminazione e interlocutore ostile o insensibile).

L'approccio internazionale alle attività di contrasto via mare

L'azione che l'Italia si prefigge nella lotta al fenomeno, non può prescindere da un saldo ancoraggio alle scelte di politica internazionale

tese alla cooperazione tra gli Stati interessati, stante l'assenza[3] di norme giuridiche che qualifichino il traffico di migranti in alto mare come illecito internazionale (*crimen juris gentium*) e, come tale, perseguibile dalle navi da guerra di tutti gli Stati a prescindere dalla bandiera dell'unità utilizzata.

Alla luce della vigente normativa internazionale, infatti, il traffico di migranti non è perseguibile in alto mare dalle navi da guerra nell'ambito delle funzioni di polizia dell'alto mare (art. 110 Convenzione di Montego Bay), in quanto esse sono limitate a pirateria, tratta degli schiavi, trasmissioni radio e TV non autorizzate e navi prive di bandiera ovvero, più in generale, alle ipotesi riconducibili ai crimini internazionali.

Proprio l'insufficiente quadro normativo internazionale ha spinto il governo ad avviare, dieci anni fa, una tenace azione diplomatica sfociata, il 16 dicembre 1998, nell'approvazione, da parte del Comitato per la Sicurezza della Navigazione dell'IMO (*International Maritime Organization*), della circolare MSC/896[4], contenente misure raccomandate (ma non vincolanti) per gli Stati membri. La circolare, conferendo particolare riguardo alla sicurezza della navigazione e alla salvaguardia della vita umana, ha introdotto criteri operativi per le misure di contrasto via mare, subito finalizzati dal Comando Generale del Corpo con l'utilizzazione del documento quale strumento di lavoro in vista della trasposizione dei suoi contenuti nei negoziati, svolti presso la sede ONU di Vienna dal 1998 al 2000, per l'elaborazione di una Convenzione sulla lotta al crimine organizzato transnazionale e di un Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aerea. I lavori per l'elaborazione di tali strumenti hanno registrato il continuo supporto della Guardia Costiera all'attività negoziale condotta dal Servizio del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Esteri[5].

---

[3] N. Ronzitti, *Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare*, suppl. a "Rivista Marittima", Luglio 1996; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 1996; U. Leanza, *Il diritto degli spazi internazionali*, Torino, 1999.

[4] I. Caricato, *Immigrazione clandestina e sicurezza della navigazione all'assemblea dell'IMO*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Dicembre 1997; M. Di Marco, *Immigrazione clandestina: i provvedimenti dell'IMO*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Dicembre 1998. Il testo della circolare è disponibile sul sito *web* dell'Organizzazione Marittima Internazionale (www.imo.org).

[5] M. Di Marco, *Migrazione e sicurezza nel Mediterraneo*, in "Rivista Marittima", Marzo 2000; Id., *A tutela dell'uomo*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Febbraio 2001.

Tale sforzo ha determinato la messa a punto di un progetto basato sull'utilizzo di norme contenute, oltre che nella citata circolare MSC/896, nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 10.12.1982) e nella Convenzione sul traffico illecito di stupefacenti (Vienna, 20.11.1988), sulla base di principi volti a favorire la prevenzione del fenomeno, la non punibilità dei migranti, la responsabilità penale degli appartenenti a organizzazioni criminali.

La firma della Convenzione e dei Protocolli addizionali è stata raggiunta a Palermo il 13 dicembre 2000, nel corso di una conferenza che ha finalizzato gli sforzi della comunità internazionale contro il crimine organizzato.

Per quanto riguarda il "Protocollo Migranti"[6], la seconda parte è dedicata interamente al traffico di migranti via mare. L'art. 8 dispone che, qualora uno Stato parte abbia fondato motivo di sospettare che una nave battente la propria bandiera o senza nazionalità (o, pur battente bandiera straniera o priva di bandiera, abbia in realtà la propria nazionalità) sia impegnata nel traffico di migranti, può chiedere l'assistenza di altro Stato parte per impedire l'utilizzazione di tale nave per la commissione del reato. Qualora poi vi sia il fondato sospetto che una nave battente bandiera di un altro Stato parte sia implicata nel traffico di migranti, è possibile chiedere allo Stato di bandiera l'autorizzazione a salire a bordo della nave, ad ispezionarla ed a prendere "misure appropriate" (ivi compreso l'uso della forza). A tal fine gli Stati sono invitati ad istituire un'autorità competente, tra l'altro, a ricevere richieste di assistenza, a dare conferma dell'iscrizione di una nave nei propri registri ed a fornire l'autorizzazione ad adottare in alto mare le misure necessarie.

Ai sensi dell'art. 9, lo Stato che adotta una delle misure appropriate deve garantire la sicurezza delle persone, della nave e del carico, senza pregiudicare gli interessi commerciali e legali dello Stato di bandiera o arrecare danni all'ambiente (è comunque previsto il risarcimento in caso sia dimostrata l'insufficienza delle ragioni addotte per l'adozione delle misure.

Il vasto consenso raggiunto ha consentito una sollecita conclusione delle procedure di ratifica degli strumenti adottati a Palermo[7] che, pur nella loro limitata portata, costituiscono un significativo passo

[6] I testi della Convenzione e dei relativi Protocolli sono disponibili sul sito *web* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (www.un.org).

[7] L. 16.3.2006 n. 146.

verso la progressiva adozione di risposte concrete e funzionali grazie all'acquisita consapevolezza del problema (anche da parte di Paesi finora scarsamente interessati), alla flessibilità delle soluzioni individuate e alla priorità attribuita alla salvaguardia della vita umana. A seguito della ratifica, inoltre, il Governo ha inoltrato al Segretariato dell'ONU la designazione del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera quale "autorità competente" ai sensi dell'art. 8.6 del Protocollo (per favorire la cooperazione con altri Paesi in caso di richiesta di informazioni e necessità di assistenza all'intervento in alto mare), in quanto amministrazione competente in materia di tenuta dei registri d'iscrizione delle navi, nonché per la possibilità, da parte della Centrale Operativa del Corpo, di fornire senza indugio – ventiquattro ore al giorno lungo l'intero anno – le informazioni richieste, e di far da tramite tra le autorità straniere e la competente autorità istituzionale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) per eventuali richieste di autorizzazione a effettuare misure nei confronti di unità italiane sospette di traffico di migranti in alto mare.

Il quadro giuridico nazionale e gli accordi bilaterali

In tale contesto, la responsabilità dell'Italia si concretizza, da un lato, nel garantire sul terreno (cioè, in mare) l'attuazione di misure atte a prevenire e reprimere le attività volte al traffico di migranti; dall'altro, nel promuovere a livello internazionale procedure che garantiscano idonee forme di contrasto del fenomeno, nel pieno rispetto di legittime istanze quali il valore della vita e la dignità della persona.

Tali approcci sono organicamente delineati per la prima volta dal legislatore con la L. 6.3.1998 n. 40 "Disciplina sulla immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" e il D. Lgs. 25.7.1998 n. 286 "T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Presupposto di queste norme è il puntuale contrasto dell'immigrazione clandestina e del criminale sfruttamento dei flussi migratori, mediante meccanismi di prevenzione e repressione dell'immigrazione via mare cui è fatto esplicito cenno nell'art. 11 del D. Lgs. 286/98 e nell'art. 9 della L. 40/98: in attuazione delle direttive del Ministro dell'Interno, i Prefetti dei capoluoghi delle regioni interessate da frontiere marittime avevano il compito di promuovere, a livello provinciale, le misure occorrenti per

il coordinamento della vigilanza, d'intesa con i Questori, le autorità marittime (Capitanerie di Porto) e le autorità militari.

La L. 30.7.2002 n 189 (c. d. "Bossi-Fini"), all'art. 35, assegna alla Direzione Centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere, istituita presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza, il compito di presiedere a tutte le attività di contrasto al fenomeno.

Con il Decreto Interministeriale del 14.7.2003 sono fissate le nuove disposizioni per il contrasto al fenomeno, che si sviluppa in tre fasi:

– Nei Paesi di origine o transito dei flussi, tramite attività di carattere prevalentemente diplomatico, con l'obiettivo di prevenire o limitare il fenomeno. Tale fase può prevedere, come vedremo tra breve, l'impiego di unità italiane per accelerare le operazioni di rientro dei migranti nei Paesi d'origine, tramite riconsegna degli stessi alle autorità del Paese richiedente;
– Nelle acque internazionali, tramite il dispositivo aeronavale di Marina Militare, Guardia di Finanza, Guardia Costiera e altre unità in servizio di polizia;
– Nelle acque territoriali, tramite le unità in servizio di polizia, con il concorso – ove necessario – della Marina Militare.

Le attività in mare possono quindi assumere carattere di sorveglianza; d'intervento di soccorso (il cui coordinamento è di competenza della Guardia Costiera); d'intervento a fini di polizia, la cui competenza è attribuita in via prioritaria nelle acque territoriali alle forze di polizia (secondo i piani di coordinamento) e, in acque internazionali, alle Forze Armate e di polizia.

In acque internazionali, l'intervento si estrinseca nell'esercizio dei tradizionali poteri di polizia dell'alto mare volti a monitoraggio, sorveglianza, individuazione e controllo delle unità in navigazione e all'accertamento di eventuali flussi migratori illegali; nelle acque territoriali, l'intervento è finalizzato all'attività istituzionale della Guardia di Finanza e delle altre forze di polizia diretta alla repressione dei reati e alla scoperta di eventuali connessioni con le organizzazioni transnazionali che gestiscono il traffico.

Nelle acque territoriali, in particolare, le unità navali delle forze di polizia svolgono attività di sorveglianza e controllo ai fini della prevenzione e del contrasto del traffico di migranti, mentre le unità della Marina Militare e della Guardia Costiera concorrono a tale attività attraverso la tempestiva comunicazione dell'avvistamento dei natanti

in arrivo o mediante tracciamento radar, in attesa dell'intervento delle forze di polizia.

Al fine di rendere più efficace l'intervento delle forze di polizia nelle acque territoriali è stabilita una "fascia di coordinamento", che si estende fino al limite dell'area di mare internazionalmente definita come "zona contigua", nelle cui acque il coordinamento delle attività navali connesse al contrasto dell'immigrazione clandestina, in presenza di mezzi appartenenti a diverse amministrazioni, è affidato alla Guardia di Finanza.

Al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, inquadrato nella Marina Militare ma alle dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per i principali servizi istituzionali, spettano in via esclusiva (fatto salvo il concorso delle altre amministrazioni dello Stato) le competenze in tema di ricerca e soccorso in mare (*search and rescue*) ai sensi delle norme internazionali[8] cui il nostro Paese ha aderito, istituendo un'organizzazione nazionale SAR la cui responsabilità è posta in capo al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e, operativamente, alla Guardia Costiera.

La Centrale Operativa del Comando Generale, quale Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo, e le sale operative delle quindici Capitanerie di Porto sede di Direzione Marittima (una per ogni Regione, ad eccezione di Sicilia e Sardegna con due ciascuna) e dell'Autorità Marittima dello Stretto, coordinano le attività SAR condotte con mezzi della Guardia Costiera e di tutte le amministrazioni dello Stato, o di privati, nelle acque di responsabilità nazionale, che si estendono ben oltre le acque territoriali italiane e giungono fino all'alto mare.

È importante precisare, infine, che – nell'assolvimento del compito assegnato – l'azione di contrasto è sempre improntata alla salvaguardia della vita umana e al rispetto della dignità della persona.

Su conformi direttive del Ministero dell'Interno, inoltre, le unità navali italiane procedono alle attività previste dal diritto internazionale (art. 110 Convenzione UNCLOS: inchiesta di bandiera e diritto di visita) in una cornice di massima sicurezza, al fine di salvaguardare

[8] Convenzione di Amburgo del 27.4.1979 su ricerca e salvataggio in mare, ratificata con L. 3.4.1989 n. 147, attuata con apposito regolamento emanato con D.P.R. 28.9.1994 n. 662. Ad essa di aggiunge l'art. 98 della Convenzione di Montego Bay che impone agli Stati parte di promuovere ed attivare adeguati ed effettivi servizi SAR, anche attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi.

l'incolumità del *team* ispettivo e dei migranti, che può prevedere se necessario l'uso della forza solo nei limiti proporzionati all'intensità dell'offesa, all'attualità ed effettività della minaccia.

Con tali importanti provvedimenti (completati dagli accordi tecnico-operativi del 29.7.2004 e 14.9.2005 su procedure di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte) l'Italia è quindi uscita da una lunga fase di gestione emergenziale del fenomeno, attraverso la previsione di vari livelli d'intervento.

Un importante traguardo è poi rappresentato dagli accordi sottoscritti dall'Italia con i Paesi contigui – Libia e Algeria – maggiormente interessati per la cooperazione nella lotta contro le organizzazioni dedite al traffico di migranti.

Detta attività si inserisce nel quadro dell'art. 9 *quater* della L. 189/2002, e trova efficace inquadramento nell'art. 1.4 del Decreto del 14.7.2003 che recita: «La D.C. dell'immigrazione e della polizia delle frontiere esamina con immediatezza gli interventi da effettuare, anche sulla base di accordi di riammissione e di intese conseguite con il paese del quale il natante batte bandiera o da cui risulta partito, nonché gli interventi da effettuare su natanti privi di bandiera e dei quali non si conosce il porto di partenza».

In particolare la Libia, Paese di transito dei migranti diretti verso l'Italia, ha firmato il 13 dicembre 2000 l'accordo di Roma per la collaborazione nella lotta al terrorismo, criminalità organizzata, traffico illegale di droga e immigrazione clandestina, che prevede reciproca assistenza e scambio di informazioni.

Il Protocollo di Tripoli del 29 dicembre 2007, firmato dal Ministro dell'Interno Amato, prevede per la prima volta forme concrete di collaborazione mediante la cessione alla Libia di sei unità navali (già appartenenti alla Guardia di Finanza), su cui imbarcare equipaggi misti per la vigilanza anti-immigrazione in acque territoriali libiche e internazionali, e per la fornitura alla Libia di un sistema elettronico di monitoraggio e controllo delle frontiere terrestri e marittime. Il Trattato di amicizia, partenariato e collaborazione firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 da Berlusconi e Gheddafi (ratificato dall'Italia con L. 7/2009) intensifica le modalità di assistenza dei precedenti accordi del 2000 e del 2007. Infine, un nuovo Protocollo firmato a Tripoli il 4 febbraio 2009 dal Ministro Maroni ha integrato il Protocollo del 2007, prevedendo il rafforzamento dei pattugliamenti marittimi congiunti e

favorendo il rimpatrio dei migranti clandestini rinvenuti nel territorio delle due parti.

In base a tali intese, e grazie alla collaborazione delle autorità libiche e algerine, da quest'anno il governo italiano ha predisposto una serie di operazioni che – una volta completata o esaurita la fase di soccorso dei migranti eventualmente in pericolo di vita, per lo stato della nave o le avverse condizioni meteorologiche – sono volte a ricondurre in Libia o in Algeria i migranti intercettati in alto mare, in base ai rispettivi porti di provenienza delle unità dedite al traffico illecito (che, in quanto prive di bandiera, in acque internazionali non sono soggette alla giurisdizione di alcuno Stato).

Base legale dell'attività è il Protocollo di Palermo del 2000 che, unitamente alle descritte intese italo-libiche ed italo-algerine, consente la riconsegna dei migranti alle richiedenti autorità del Paese da cui le unità stesse risultano partite. Sono fatte salve, naturalmente, le prioritarie esigenze di carattere sanitario che possano comportare – come in effetti è avvenuto – l'evacuazione verso ospedali italiani di persone in gravi condizioni di salute. È inoltre sempre fatta salva la possibilità di richiedere asilo o protezione umanitaria alle autorità italiane, ai sensi delle principali normative internazionali: qualora tale richiesta venga effettuata a bordo di una nave da guerra o di una nave di polizia in alto mare, viene data immediata notizia al Ministero dell'Interno che, a sua volta, impartisce le opportune istruzioni per il trasferimento in Italia delle persone richiedenti asilo.

Tali accordi con la Libia hanno avuto come effetto immediato un sostanziale decremento del numero di immigrati che tentavano di raggiungere illegalmente le nostre coste (da circa 35.000 persone soccorse nel 2008 a meno di 10.000 soccorse nel 2009).

L'attività operativa della Guardia Costiera

Su questo fronte occorre segnalare la drammatica progressione degli sforzi che la Guardia Costiera, assieme alle altre forze operanti sul mare, compie quotidianamente per contrastare il fenomeno.

Sul versante adriatico, inizialmente più soggetto al fenomeno, l'attuazione di un efficace dispositivo di vigilanza marittima si è concretizzata con la firma tra Italia e Albania di tre accordi – il 26.8.1991, il 25.3.1997 e il 2.4.1997 – che hanno comportato la possibilità di compiere, sia in acque internazionali che in acque territoriali albanesi,

il fermo e il dirottamento verso porti dell'Albania di naviglio che effettui traffico di migranti che risultino cittadini di quel Paese[9].

Nell'ambito di tali accordi sin dal settembre del 1991 unità della Guardia Costiera hanno dunque operato nelle acque territoriali albanesi sotto il controllo operativo prima del 22° e poi del 28° Gruppo Navale della Marina, al fine di pattugliare le acque albanesi per scoraggiare le partenze, segnalare gli esodi sospetti e allentare la pressione sulle coste italiane. Il quadro è stato completato dal periodico rischieramento presso gli aeroporti di Bari e Brindisi di velivoli del Corpo situati presso altre basi, nonché dalla vigilanza continua svolta dalle motovedette dislocate in Adriatico (nell'ambito di apposite direttive del Ministro dei Trasporti[10]).

Il 19 maggio 2000 si è poi tenuta ad Ancona una conferenza internazionale finalizzata a rafforzare lo sviluppo e la sicurezza dell'Adriatico e dello Ionio, che ha affrontato i temi connessi alle attività illecite via mare. Nel corso della conferenza, oltre ad accordi di collaborazione per rendere più efficaci le attività di contrasto, l'Italia ha sottoscritto (grazie anche al lungo lavoro negoziale condotto dalla Farnesina con il pieno supporto del Comando Generale del Corpo) una serie di *memorandum* d'intesa con Grecia, Albania, Croazia e Slovenia, per la cooperazione in tema di ricerca e soccorso in mare e la delimitazione delle rispettive aree di giurisdizione SAR.

A seguito delle intese bilaterali, grazie al ridislocamento di personale e mezzi, al rafforzamento delle istituzioni democratiche e delle forze di polizia albanesi, al miglioramento delle condizioni di vita, il flusso di migranti diretti in Puglia e provenienti dalla riva opposta dell'Adriatico si è progressivamente ridotto fino a estinguersi. Tuttavia, il fenomeno si manifesta oggi, con tutta la sua drammaticità (particolarmente significativi, come vedremo dai dati del 2008), sul versante meridionale del nostro Paese, che equivale alla frontiera meridionale dell'Europa: Sicilia (con i suoi lembi estremi rappresentati da Lampedusa e Pantelleria), Sardegna e Calabria.

---

[9] F. Caffio, *La collaborazione tra Italia ed Albania per il controllo delle coste*, in "Rivista Marittima", Novembre 1991; Id., *L'accordo tra Italia ed Albania per il controllo ed il coordinamento in mare degli espatri clandestini*, in "Rivista Marittima", Giugno 1997; G. Ferraro, *Guardia Costiera italiana in Albania*, in "Rivista Marittima", Ottobre 1997.

[10] Decreto del Ministro dei Trasporti 12.2.2001 n. 26/T.

Come già accennato, le attività della Guardia Costiera si trasformano, nella quasi totalità degli interventi, in operazioni a salvaguardia della vita umana in mare, per l'assoluta mancanza delle minime condizioni di sicurezza degli scafi e la totale imperizia degli improvvisati conduttori, in quanto in mare non si può "intercettare", tantomeno "contrastare", alcuna unità senza mettere a repentaglio la vita delle persone a bordo. Tale delicato compito mette a dura prova gli equipaggi delle nostre unità della Marina Militare, della Guardia Costiera e della Guardia di Finanza.

La metodologia adottata dalla Guardia Costiera[11] varia in base a diversi fattori, in particolare i vettori usati: lenti e di dimensioni medio/piccole, come i pescherecci; grandi, come le unità mercantili; veloci e maneggevoli, come i motoscafi o i gommoni capaci su brevi distanze di elevate velocità.

I vettori lenti creano principalmente problemi di tracciamento e scoperta, in quanto le tracce radar non sono diverse da quelle lasciate da altre unità mercantili, mentre i vettori veloci creano soprattutto problemi di intervento per la sicurezza dei migranti a bordo (in primo luogo donne e bambini) particolarmente in presenza di avverse condizioni meteomarine o per altri fattori quali l'assenza di dotazioni di sicurezza e di equipaggio, la mancanza di cibo e acqua, le ridotte dimensioni dell'unità o il suo sovraffollamento.

Il contrasto via mare, pur avendo un effetto deterrente assai elevato, non appare tuttavia uno strumento risolutivo se confrontato con la vastità delle aree marine da controllare, i mezzi a disposizione e i pericoli insiti per la salvaguardia della vita dei migranti.

In tale contesto, la progressiva implementazione dei sistemi di monitoraggio e controllo del traffico marittimo gestiti dal Corpo[12] consentirà il possesso di un costante flusso di informazioni sul traffico marittimo in vicinanza del territorio italiano, riducendo i tempi nelle fasi preliminari di avvistamento, ottimizzando l'impiego delle unità aeronavali, facilitando il coordinamento degli interventi nazionali e la richiesta di cooperazione di altri Stati, e riducendo i costi d'esercizio

[11] P. Santini, *Clandestini: metodologie di contrasto operate dalla Guardia Costiera*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Settembre 1999.

[12] L. 7.3.2001 n. 51, *Disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo*; D. Lgs. 19.8.2005 n. 196, *Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale*.

dell'organizzazione italiana, diminuendo nel contempo i potenziali rischi per la vita dei migranti grazie all'avvistamento delle unità navali in aree marittime prossime alle coste di partenza.

L'impiego di personale specializzato della Guardia Costiera, con utilizzo di sistemi di monitoraggio, velivoli a lungo raggio e unità navali d'altura, permetterà così al Corpo di aumentare l'efficacia dell'azione di vigilanza marittima, anche ai fini del contrasto all'immigrazione clandestina.

Una rapida scorsa ai dati evidenzia lo sforzo compiuto negli anni dalla Guardia Costiera che dal 1992 a oggi ha intercettato 2.592 unità, sequestrandone 1.600 e arrestando 455 persone. Ma il dato più impressionante è quello riferito al numero di clandestini che sono stati soccorsi: 169.228. Uno sforzo enorme che ha raggiunto il suo apice lo scorso anno. Nel corso del 2008 sono stati, infatti, 34.827 i clandestini soccorsi.

Nel 2007, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha conferito alle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera uno speciale riconoscimento per l'impegno proficuo in tale attività.

Conclusioni

Quali considerazioni finali possiamo trarre da questo quadro?

In primo luogo, i Paesi mediterranei coinvolti dal fenomeno acquisiscono sempre maggior consapevolezza della necessità di dar vita a forme rafforzate di cooperazione, scambio di informazioni, assistenza giudiziaria e di polizia, adozione di condotte coerenti e comuni nella cornice di una strategia di contenimento. In tale ottica si inquadrano i c.d. "accordi di riammissione"[13] che hanno favorito un serio ed effettivo sforzo dei Paesi di emigrazione grazie alla collaborazione e all'assistenza tecnica delle autorità coinvolte (trentadue accordi firmati, tra cui Algeria, Egitto, Tunisia, Marocco, Albania), che hanno prodotto significativi risultati nell'abbattimento dei flussi grazie a un piano di ingressi legali e al graduale inserimento dei lavoratori stranieri nel tessuto socio-economico italiano.

[13] G. Piccato, *Nuovi strumenti integrati di cooperazione tra gli Stati nel settore delle migrazioni: gli accordi di riammissione*, in "Studi Diplomatici", Febbraio 1997; F. Graziani, *Gli accordi di riammissione*, in U. Leanza (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario ed interno*, Napoli, 2005, p. 243.

Un altro significativo esempio è fornito dai recenti accordi italo-libici e italo-algerini che, come già detto, consentono modalità di collaborazione per l'attuazione di un dispositivo di vigilanza marittima finalizzato al contrasto del fenomeno e alla restituzione al Paese di provenienza dei migranti irregolari (a eccezione, naturalmente, di quelli che facciano richiesta di asilo o protezione internazionale alle autorità italiane).

In secondo luogo, a livello internazionale si possono prefigurare più rigorosi raccordi nella vigilanza delle frontiere.

Un approccio articolato alla soluzione dei problemi legati ai movimenti migratori via mare appare, infatti, necessariamente legata con le istanze di cui l'Italia è parte (ONU, IMO, UE) e con formule bilaterali o multilaterali (Partenariato euro-mediterraneo e accordi regionali) capaci di illustrare ai Paesi della sponda sud i vantaggi di una cooperazione istituzionalizzata che affronti globalmente il fenomeno.

Proprio l'elevazione degli *standard* tecnico-operativi dei servizi di Guardia Costiera dei Paesi mediterranei extracomunitari, sia sotto l'aspetto dei sistemi tecnologici e dei mezzi a disposizione, sia dal punto di vista della formazione e del personale in base ai requisiti fissati dalle norme internazionali, è stato il principale argomento dibattuto, nel maggio scorso, durante il primo Forum dei Servizi di Guardia Costiera del Mediterraneo, organizzato a Genova dal Comando Generale del Corpo d'intesa con il Ministero degli Esteri e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, nel contesto dell'iniziativa UE "Unione per il Mediterraneo".

Il processo di *capacity building* trova, del resto, nel Corpo un valido sostenitore nell'ambito delle attività di gemellaggio attivate dall'Unione Europea: attualmente, il Corpo è impegnato in tre progetti di cooperazione finanziati con fondi comunitari, a favore delle competenti autorità croate (Ministero dei Trasporti e Ministero dell'Interno), per lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e controllo del traffico marittimo e il rafforzamento del dispositivo di vigilanza marittima alle frontiere esterne. Il Corpo sta inoltre predisponendo la partecipazione a ulteriori progetti comunitari rivolti alla Turchia e ad altri Paesi mediterranei.

In terzo luogo il crescente coinvolgimento dell'UE ha reso i Paesi membri pienamente partecipi della necessità di pervenire a soluzioni condivise, che tengano conto della realtà di un fenomeno in larga misura delegato a soli quattro Stati: Italia, Spagna, Grecia e Malta.

Nel 2004 l'UE ha istituito l'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), con sede a Varsavia, cui compito è coordinare la cooperazione tra Paesi membri in materia di gestione delle frontiere, assistere gli Stati membri nella formazione del personale delle amministrazioni interessate e fornire loro l'assistenza operativa necessaria.

La Guardia Costiera partecipa periodicamente con i propri mezzi aeronavali alle attività condotte sotto l'egida di FRONTEX nell'intero Mediterraneo, nelle acque prospicienti le frontiere meridionali dell'UE. Nel 2006 un pattugliatore della Guardia Costiera ha partecipato fuori dal Mediterraneo, per la prima volta nella storia del Corpo, ad attività coordinate da FRONTEX per la vigilanza dell'area marittima tra le Canarie e l'Africa Occidentale, intercettando un mercantile coreano con a bordo centinaia di migranti irregolari (successivamente dirottato in Senegal). Il Corpo ha inoltre partecipato all'elaborazione dei progetti di FRONTEX denominati MEDSEA (per la creazione di una rete permanente di pattuglie costiere in Mediterraneo, che mira a coinvolgere gli Stati membri e i Paesi nordafricani al fine di garantire un tempestivo scambio di informazioni) e BORTEC (studio di fattibilità per l'elaborazione di un sistema di sorveglianza e controllo delle aree marittime del Mediterraneo, mediante utilizzo di sofisticate tecnologie).

Un Ufficiale del Corpo è dislocato presso l'Agenzia, per le necessarie azioni di raccordo, e personale del Comando Generale partecipa, dal 2007, alle riunioni del gruppo di lavoro attivato dalla Commissione Europea per elaborare una bozza di regolamento per le linee guida operative delle operazioni marittime congiunte sotto egida FRONTEX.

Nell'ambito dei documenti elaborati dal gruppo di lavoro, il 27 novembre 2009 la Commissione UE ha elaborato una proposta di decisione, che sarà prossimamente posta all'attenzione del Consiglio dell'UE, volto a istituire un quadro giuridico di ancora maggior tutela dei diritti dei migranti, al fine di evitare che gli stessi – una volta intercettati in acque internazionali – possano essere ricondotti in Paesi in cui possano essere oggetto di persecuzione, tortura o trattamento inumano o degradante.

In ultimo luogo, la sicurezza dei migranti deve essere considerata nel contesto delle norme di riferimento. In questa cornice, la corretta applicazione degli strumenti previsti dall'ordinamento completa

l'attività operativa svolta dalla Guardia Costiera, in condizioni spesso avverse, al solo scopo di garantire ogni possibile aiuto ai migranti, vittime di un'attività criminale che occorre contrastare con idonee forme di monitoraggio e controllo.

Questi compiti, assieme a quelli tradizionali di ordine tecnico, amministrativo e militare, configurano un quadro operativo complesso e oneroso che chiama la Guardia Costiera a sempre maggiori responsabilità, in funzione di coordinamento e raccordo con le altre amministrazioni interessate. A tal fine però soccorre anche la collaborazione di tutti gli operatori del settore (dagli interpreti del diritto ai mezzi d'informazione) e delle strutture universitarie e di ricerca, perché sia sempre supportata a livello giuridico, scientifico, sociale e culturale la più alta professionalità e capacità d'intervento che il legislatore auspica, e che la pubblica opinione richiede, alle forze operanti sul mare.

Permettete al riguardo una riflessione.

Non è un caso che le tre grandi religioni monoteiste, nei propri testi sacri, condividano l'idea di fondo che ogni essere umano è uno straniero. La Bibbia è piena di esempi che mostrano persone in movimento, in cerca di pace e stabilità: Adamo cacciato dal Giardino dell'Eden, Caino fuggiasco dopo l'assassinio del fratello, i figli di Noè dispersi sulla terra dopo il diluvio, Abramo che da Ur in Mesopotamia emigra in Palestina, fino all'epico racconto dell'Esodo in cui Dio invita il popolo ebraico ad amare l'esiliato in modo speciale e concreto: «Non opprimere lo straniero, perché anche tu sei stato forestiero in terra d'Egitto» (Es., 23, 9). Nel Nuovo Testamento, la famiglia di Gesù è esule alla sua nascita, in occasione del censimento romano, e durante la sua infanzia, per sfuggire a Erode. Nel Corano si racconta che i seguaci di Muhammad emigrano in Abissinia per evitare le vessazioni delle autorità, e il Profeta in persona è costretto a fuggire dalla Mecca: addirittura dall'emigrazione a Medina (*Egira*) inizia la datazione del calendario islamico.

Tenendo presenti tali esempi storici, possiamo inquadrare il fenomeno dell'immigrazione come un segno dei tempi, una sfida che, nata dal bisogno economico o dalla necessità sociale, si trasforma nel cammino verso un progresso della società.

In conclusione, le migrazioni contribuiscono ad avvicinare gli esseri umani, stimolando il loro bisogno di incontro e di associazione, risvegliandone il senso di unità, aprendoli al futuro. In tale ottica, la donazione a questo prestigioso Ateneo (annunciata il 10 novembre

2009) del fondo archivistico di Julien Ries, docente emerito dell'Università di Lovanio e forse il più grande studioso vivente di antropologia e storia delle religioni, rappresenta un irresistibile stimolo per le nuove generazioni di studenti e ricercatori per ricostruire, con una corretta griglia di lettura basata su solide basi scientifiche, i complessi fenomeni connessi con le discipline umanistiche che si sforzano di interpretare lo sviluppo degli esseri umani come portatori di convinzioni ed esperienze sociali, culturali e religiose tali da dirigerne la vita e determinarne il comportamento.

Sono convinto che la strada del dialogo e del confronto tra civiltà passi anche dal mondo universitario, da queste aule in cui si insegna che la solidarietà e la reciprocità verso gli immigrati devono estendersi alla conoscenza dei Paesi e delle culture d'origine, poiché l'accoglienza e l'integrazione sono concetti che riguardano le persone nella loro condizione concreta, storica, e il fenomeno che oggi ho cercato di esporre in alcune delle sue linee non prevede un'unica risposta (come la vigilanza e il contrasto in mare), ma richiede di pervenire agli effetti di un disagio di massa, di uno stato di necessità, fino a rimuoverne le stesse cause.

A voi, grazie agli insegnamenti acquisiti e allo spirito che anima questa Università Cattolica del Sacro Cuore, spetta un compito non facile: favorire le condizioni che garantiscono la conoscenza reciproca, tra cui la comune concezione dei valori che stanno alla base della convivenza sociale e la corretta immissione sul territorio di individui che, giunti come immigrati, estranei per lingua e mentalità ma accomunati dalla ricerca di condizioni primarie per la tutela della vita e della dignità, hanno bisogno di un quadro normativo basato sulla chiarezza delle regole che guidano la nostra società e capace di indicare i diritti ed i doveri di ciascuno.

Le stesse regole che il personale della Guardia Costiera ha sempre seguito, e continuerà a seguire, per conferire unitarietà ed efficacia all'azione dello Stato nel pieno rispetto di legittime istanze quali il valore della vita umana e la dignità della persona.

The State and the Churches in Germany: A Story of Competition and Conciliation

di Michael Germann

Canossa 1077

Canossa 1077 is a symbol for a competition and a conciliation of State and Church in Germany.

Its background is a competition between the secular princes and the episcopate concerning the appointment of bishops. It presupposed an entanglement of secular and ecclesiastical competences. This entanglement originated from a practice which had developed in the 10th century and according to which the king would confer political and administrative functions upon the clergy. Involving the clergy in the royal functions seemed advantageous for both the king and the clergy. Constituting the bishop's ministry through investiture by the king presupposed the king's spiritual dignity (charisma). The king's subordination in Canossa set an end to this charisma.

The failure of the 1111 agreement between Henry V and the then Pope Pascal II showed that conciliation between the secular power and the Church could not be attained by simply cutting things apart.

The success of the 1122 Worms Concordat derived from that it coordinated the mutual interests in a rather sophisticated, but effective way.

Augsburg 1555 and Osnabrück 1648

The instruments of Augsburg 1555 and Osnabrück 1648 are most significant to the history of Church-State relations in Germany (and Europe), but not so much regarding the competition between the secular power and the Church than regarding religious pluralism: for the first time in history, law, until then founded on the one Christian faith, had to deal with two or more blocks of religious convictions which were incompatible.

Berlin 1872

Bismarck, 14 May, 1872:

«After the newly expressed and promulgated dogmata of the Catholic Church, I do not esteem possible for a secular power to get to a concordat, unless this secular power was effaced in a way that the German Reich, at least, cannot accept. Do not be afraid: to Canossa, we will not go – neither physically nor mentally».

The allusion to Canossa is significant for the flashback, almost 800 years after the walk to Canossa, of medieval patterns of competition.

The *Kulturkampf* can be explained as a competition between, on the one hand, the modern concept of a secular national state and, on the other hand, the just evolving concept of the Church's role in modern society. The secular national State felt obliged not only to respect civil liberties but also to protect individual freedom from corporative social forces like the Church. The Roman Catholic Church felt challenged to define itself as a spiritual power of a determinant relevance in society, and was torn between claiming public power as an authority equal to the State, or its civil liberties under the liberal Constitution, or its political participation transmitted by the catholic political party (*Zentrum*). Both the state and the Church found themselves caught in a dialectic converse of their approaches: the State, by enforcing the liberal disposition of public affairs, in the end infringed the liberties of the Church in a most flagrant way. The Church, by enforcing its resolute anti-secularism, in the end competed with secular forces by the use of secular liberties for secular hegemony.

The settlement of the *Kulturkampf* can be recognised as an armistice, but it did not resolve those antagonisms on a categorical level. It did not make the State or the Church win or lose. On that account, there is no use asking who won and who lost. It rather seems to be instructive to ask what was the fault with the State's and the Church's approaches. Both sides sought to define their claims in terms of "areas". The State claimed some subjects – as the university, school, public office, public remuneration, civil status, and social relations in general – as an "area" which it was supposed to be responsible to defend against illiberal usurpation. Correspondingly, it imagined to draw a precise borderline between the "area" of such public affairs and the "area" of Church affairs, like the doctrine, theology, worship, and faith. The State imagined to keep impartial in Church affairs by

simply not judging the doctrine, by simply not arguing about theology, by simply not favouring a certain worship, by simply not enquiring faith. This was an illusion. The State could not decide on the public office of a dissident university professor of theology without giving or denying effect to the doctrines; it could not pay or withhold public remuneration without giving or denying effect to the ecclesiastical measures which determined the legitimation of the claimant; it could not adjudicate the ownership of a Church building in a civil suit among disagreeing Catholics without giving or denying effect to the canon law consequences of disobedience; and so on. Equally, the Church did not know how to preserve its integrity without claiming its "areas" of interest as being excluded from any secular interest. It is evident that the university, school, public office, public remuneration, civil status, and social relations in general could not, whenever the interests of the Church were touched, be excluded from any secular interest.

From there, we can deduce an essential prerequisite of a concept conciliating the sovereignty of the modern secular liberal State and the integrity of the Church. There must be found a legal concept of religious liberty which overcomes dividing interests into "areas". The interests of the State and religious interests often meet in the same area. This is true for the university regarding theology, for the school regarding religious education, for some public offices regarding religious interests of citizens, for public remuneration regarding some legal bases referencing religious circumstances, for the civil status regarding a possible religious connotation, for social relations regarding their relevance in religious contexts. Religious liberty means that, in such areas, the interest of the State be balanced, or conciliated, with the religious interests in a way compatible to both.

Weimar 1919 and Bonn 1949

Key features

Article 137 Section (1) of the Weimar Constitution declares abolished any establishment of a Church, confession, religion, or ideology as official. This means separation of Church and State. The constitutional status of religion and religious communities is not based on their special metaphysical dignity or on any participation in the State's

sovereignty. On the other hand, it does not intend to force religious activity away from public life, either. Its basic idea is to provide the legal prerequisites for a free development of religious life, as far as this will not violate colliding interests, and on a parity basis, which includes non-religious beliefs.

Article 137 Section (3) of the Weimar Constitution guarantees the right to self determination to religious corporations. They are subject to the State's legislation, but the State only may impose "the law valid for all" on them. Since even a formally general regulation can affect a religious body, due to its specific concepts of religious life, in a more sensitive way than other subjects, "the law valid for all" must be judged by weighing the affected religious interests against those interests patronized by the law in question.

With regard to the right to self-determination, Article 137 Section (5) of the Weimar Constitution offers to religious corporations certain legal forms of regulating and administering their affairs which exceed the civil law forms of action. These legal forms are enveloped in the forms of public law. For example, Churches may model the terms of employment of their ministers after the public service, if they deem this more appropriate than civil law labour contracts. Religious corporations are free to acquire this public law status and then to choose between public and private law forms of action. Public law status will be conferred upon them on a parity basis, provided that they can be judged capable to make a reliable and responsible use of it.

By Article 140, the German Constitution incorporates the related articles from the Weimar Constitution. They today are valid as a part of the German Basic Law. Since 1949, they have been embedded in a system which has been conceived, more and more during its application, as a liberal system of religious freedom.

Its key features are: the safeguard of religious freedom, the ban of religious discrimination, parity of religious communities, neutrality of the State towards religious and philosophical convictions, separation between State and Church and other religious bodies, the right of the religious communities to self-determination, and their access to special forms of operation. These features may be summarized by speaking of two pillars: the first one is the protection of religious freedom as a fundamental right by Constitution. The second one is the special constitutional status of the Churches and all religious and

philosophical bodies. Both combine to one consistent legal arrangement, serving the purpose of providing best conditions for religious freedom.

Religious freedom

Religious freedom is protected as a fundamental constitutional right under Article 4 of the German Constitution ("Grundgesetz"; "Basic Law"). As all fundamental rights under the German Constitution, the right to religious freedom is effective by prohibiting any State act which interferes with the protected interest and is not justified by law.

The guarantee of religious freedom under the German Constitution demands that any legal restriction be warranted by a constitutionally acknowledged interest which prevails over the interest in exercising religious liberty.

The concept of fundamental rights under the German Constitution makes a categorical difference between interferences effected by the State and interferences effected by private subjects. Fundamental rights only avert interferences effected by the State and subject them to the need of constitutional justification. Interferences effected by private subjects emanate from their own freedom. They do not need any further justification than that proper freedom. Thus, they do not directly meet with the limits set by constitution to the State's action, but only with the limits set by the State's legislation to protect one private subject against another. There is no direct effect of the right to religious freedom among private subjects, but only an indirect effect, relayed by statutory obligations and prohibitions, which the legislator creates in order to comply with his duty to balance the colliding private interests.

Legal equality bans unequal treatment by the State unless justified by a just reason. Religious equality means equal respect towards different uses of religious freedom. Thus, equality may compel the State to make differences in treating different demands. Legal equality creates differences.

Some further provisions of the German Constitution strengthen the collective exercise of religious liberty. Article 7 Section (3) of the German Constitution guarantees religious instruction in public schools, which is integrated in public education while its content is

determined by the respective religious community, and which, by its voluntary character, proves to implement religious freedom.

These provisions need an interpretation that implements religious liberty in a way that, in the many areas of common interest, the interest of the State be balanced, or conciliated, with the religious interests in a way compatible to both.

Religious neutrality

The freedom of religion and the protection from religious discrimination imply the principle that all State action must assume a neutral position towards religion. The State must not arbitrate among the different religious positions, or even adopt one of them. Legislation, government, and jurisdiction must not rule under the particular terms of religious norms. The State must, above all religious and philosophical differences, be open as a "home" for all citizens (as it has been put by the German Federal Constitutional Court in 1965). A State identifying with a particular religious position would disintegrate all citizens who use their religious freedom to share a different religious position.

The concept of neutrality is open for a large range of interpretations. Its constitutional context in Germany, however, produces some more concrete outlines.

First, the constitution maintains certain fundamental guidelines which are obligatory, irrespective of any disagreement for reasons of religious or philosophical belief. As a preeminent example, Article 1 of the German Constitution solemnly proclaims the German people's commitment to «inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world». The German wording of this Article 1 («Das deutsche Volk bekennt sich») even uses the same verb which in Article 4 denotes the "professing" of a religious or philosophical creed as protected by religious freedom. Likewise, the Constitution traces all legitimacy of State authority to the sovereignty of the People. From the perspectives of some antitheses which may be held on to by particular religious or philosophical beliefs, these decisions will appear as negative identifications by the State. Towards them, the State cannot keep neutral.

Second, the symbols dealt with in legal texts and proceedings, are open for references to religious items.

This is apparent with the Preamble of the German Constitution: «Conscious of their responsibility before God and man [...] the German people [...] have adopted this Basic Law». The legal regulations on oaths to be taken in court or when being assigned to a public office usually provide for a religious affirmation like «so help me God», although the oath taker is free to omit such a formula. Public office rooms, for instance court rooms or public schools, mostly may be furnished with a Christian cross or crucifix.

If the presence of Christian or other religious symbols stood for an identification of the State with the particular religious items which are represented by those symbols, it would infringe on the State's due neutrality. But the context given with this principle of neutrality permits to understand the presence of religious symbols as a reference to all dimensions of the human condition inaccessible to the State, a reference open to different religious or philosophical meanings.

The citizen being confronted with these references may insert to them his own religious or philosophical convictions. He is free to conceive his own grounds for civil ethics according to his proper religious or philosophical convictions: according to a religious or philosophical understanding of the State's purpose when participating in democratic and republican life; according to a religious or philosophical understanding of an oath when testifying in court or taking over a public office; according to a religious or philosophical understanding of human dignity when undergoing education in public schools.

To such religious or philosophical interpretations, the presence of symbols in civil life gives space, but does not prejudice or enforce them. I propose to call those symbolic elements in civil life «invitations to the citizen's identification». It is not the State, but the citizen, who then identifies with a religious or philosophical item. Such an invitation to identification does not jeopardize the due neutrality of the State. On the contrary, the due neutrality of the State is secured against the hidden identifications by a State's symbolism which would exclude any religious or philosophical interpretations of the represented reality.

Third, the Constitution, all the more, leaves public life primarily to civil society thus open to the exercise of religious freedom.

In consequence, public life is determined by religious and philosophical identifications, too. These identifications must not be attributed to the State, just because the State gives space to them, protects

them as a use of religious freedom, and expects of all others to tolerate the inevitable encounter with them. Public manifestations of religious and philosophical creed must not be attributed to the State, even when the State attends to public life, moderates it, and organizes it.

The State attends to the education of the youth by operating public schools, it attends to science by operating public universities, it attends to mass communication by operating public radio stations. In these fields of public life, since occupied by the State, the handling with religious and philosophical attitudes has to comply with the right to religious freedom.

The freedom of religion comprises its public dimension: the contribution of religious identification processes to education, the contribution of theology to science, the contribution of religious commitment to the public discourse. If the State excluded those religious items from the fora where the public interchange of ideas takes place, it would interfere with religious freedom. In addition, such an approach would discriminate religion against other manifestations of liberties, such as the freedom of art, of economy, or of politic discourse.

Due neutrality of the State cannot be understood as pushing away religious and philosophical creed. Both religious freedom and prohibition of religious discrimination give priority to an understanding of neutrality which defends its openness towards religious manifestations.

Fourth and last, the constitution expects the State to be ready for interacting with religious manifestations in the same way as it interacts with all other social manifestations.

This is important to the extent to which the expanding State cooperates with all social agents, and fosters them. The motto «la République [...] ne subventionne aucun culte» («the State shall not fund any denomination»), as proclaimed in the French law on separation of the Churches and the State by 1905, that motto would express neutrality only by a State which abstained totally from funding social activities. For the State which commits itself to social welfare, it does not. Fostering certain social activities while excluding all of them which are motivated by religious convictions would pervert the assumed indifference into discrimination.

Therefore, the State is obliged to fund religious schools to the same extent as all private schools, to support the conservation of historical buildings of the Churches to the same extent as that of all other

monuments, to integrate the charity activities of the Churches to the same extent as all other private charity activities, and so on.

The due neutrality of the State demands to strictly separate the secular motives of the State's policies from the religious and philosophical intentions which are effective in civil society. The separation of the motives causes, all the more, a close coordination, respect and cooperation between their respective implementations in the same fields of life. The State meets religious manifestations in civil society, without identifying with them.

Due neutrality of the State implies due contacts with manifestations of religious freedom. A proven means of coordination and cooperation between the State and religious communities in Germany are treaties, adjusting the mutual concerns in their main common fields of interest.

Wittenberg 1993

As to 1. through 4., read the excerpt of the Wittenberg Treaty, *infra*.

1. The partners
2. The matters
3. The technique
4. The intentions
5. The predecessors

Until 1933

– Konkordat zwischen Seiner Heiligkeit Papst Pius XI. und dem Staate Bayern, vom 29.3.1924;
– Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhle, vom 14.6.1929;
– Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Freistaate Baden, vom 12.10.1932.

These concordats continued to wear the clothes of treaties under international law, but what was clothed by international law was something new, a new function of the contractual regulations. Now, after the State had lost its governance on the Church and after the Church had been separated from the State, it was about to stabilise

the continued mutual expectations of the State and the Church towards each other.

> «A totally new type of relations between state and church has arisen by this; I propose to call it the type of a church being separated, autonomous, and further secured by treaties or concordats, that is a church, which is fostered no longer as an established church but as one of many religious communities which are furnished with a legal status under public law by virtue of a treaty contracted with the state and thus, being protected against the state by treaty, clearly contrasts those other religious communities including those acknowledged as a corporation under public law» (Ulrich Stutz, 1930).

This approach could and must be extended to the protestant Churches, too. Therefore, the concordats were followed by treaties with the protestant territorial Churches:

– Vertrag zwischen dem Bayerischen Staate und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern rechts des Rheins, vom 15.11.1924;
– Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen, vom 11.5.1931;
– Vertrag zwischen dem Freistaat Baden und der Vereinigten Evangelisch-protestantischen Landeskirche Badens, vom 14.11.1932.

That was the time when both sides just had begun, with some hesitation, to give up the idea of a correlation between a special legal status of the Church and their special supervision by the State. This fading idea can be felt within this first generation of treaties.

The motives are reflected by the enumeration of reasons for the treaty which the government of Baden gave:

1. Clearing essential legal relations which have become unclear;
2. Strengthening the constitutional guarantees to the legal status of the Church;
3. Taking account of certain interests of the contracting parties which have been ignored by the law in force;
4. Dealing with both of the important religious communities in Baden on a parity basis.

The final representative of this generation of concordats and treaties was the concordat between the Reich and the Holy See of 1933. It was already signed by Hitler, half a year after his appointment, the concordat being the fruit of intense endeavours which had been developed during a couple of years before, finishing a very hesitating policy of the Reich,

overcoming now serious objections within the Vatican's policy, which had to be newly defined towards Hitler, giving to Hitler an enormous success as regards his reputation among an important number of doubtful Catholics (and Protestants) in Germany, who had feared a hostile policy towards the Church and now were appeased by this document of alleged good will; in fact appeasing the Roman Catholic Church in Germany for some time until the flagrant breach of the concordat by Hitler made clear that the totalitarian character of the national socialist Reich tolerated no such illusion.

The 1933 concordat can be viewed as "Ianus-headed", having two faces: the one looking back to the concordant stipulations under the Weimar Constitution, the other looking forward to the increasingly disconcordant competition between the Church and the policy of the national socialist State.

Until 1990

The second generation of Church and State treaties began with the treaty of Loccum (a former monastery near Hannover) of 1955 – Vertrag des Landes Niedersachsen mit den evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen vom 19.3.1955.

The development of concordats with the Catholic Church was somewhat paralysed by the controversy on the continuation of the 1933 concordat. The Federal Constitutional Court set an end to this controversy by deciding that the 1933 concordat continued to be in force, but bound as a party only the Federation, not the Lander. As regards the controversial matters, all above the provisions concerning schools, the federal competences did (and do) not pertain to the Federation, but to the Lander. Thus, the Federation continued to be obligated, but could not fulfil its obligations lacking the legal competences.

The second generation did not intend to discontinue the legal status of the existing treaties, but to renew it under the modified theoretical presuppositions of the "coordination theory".

The coordination theory vanished in the end of the 1960s. Since then, the theory conceives the Churches' autonomy not as a sovereign power independent from law, but as a civil liberty under the law, guaranteed by Constitution.

While the theory vanished, the treaties persisted. The modified theory explained the treaties as an instrument of dealing with

the civil liberties of the Church under the law, legally conform to the Constitution (to the separation of State and Church, to religious freedom, to religious equality, to neutrality of the State, to democracy), conform to the theory of the constitutional State, and politically reasonable.

«Le temps des concordats est passé...»?

Yet, the great impetus to regulate the Church-State relations by treaty which had stimulated the 1955 Loccum treaty, this great impetus seemed, after the fall of the coordination theory in the end of the 1960s, to be finished and a little bit old-fashioned.

«Le temps des concordats est passé...» (Alain Boyer, 1993); this remark does not refer to Germany, but could often be quoted in Germany in the early 1990s.

After the German reunification, in 1990, many expected that this constitutional, allegedly old-fashioned framework would not work well for the post-communist Lander. That could have been seen this way, in particular regarding the instrument of treaties between the State and the Churches. If even the Loccum type treaties in the "old" Federal Republic, since there the big popular Churches (*Volkskirche*) and their roots in society had been eroding, had lost their impetus, the much farer from the conditions under which the Loccum type treaties had once come into life were the social dispositions and the political attitudes towards the Churches which were left by the communist regime of the GDR.

For those who thought that the law of the "old" Federal Republic on State-Church relations was old-fashioned, it must have been astonishing what happened instead.

1993.09.15 – Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit den Evangelischen Landes-kirchen in Sachsen-Anhalt;
1993.11-01 – Vertrag zwischen dem Freistaat Thüringen und der Jüdischen Lan-desgemeinde Thüringen;
1994.01.20 – Vertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche;
1994.03.15 – Vertrag des Freistaats Thüringen mit den Evangelischen Kirchen in Thüringen;
1994.03.23 – Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt vom 23.3.1994;

1994.03-24 – Vertrag des Freistaates Sachsen mit den evangelischen Kirchen im Freistaat Sachsen;
1994.06.07 – Vertrag des Freistaates Sachsen mit dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden;
1996.06.14 – Vertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern mit [sic] dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern;
1996-07-02 – Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Sachsen;
1996.11.08 – Vertrag zwischen dem Land Brandenburg und den evangelischen Landeskirchen in Brandenburg;
1997.06.11 – Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Thüringen;
1997.09.15 – Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Mecklenburg-Vorpommern;
1998.01.15 – Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Sachsen-Anhalt vom 15.1.1998;
2003.11.12 – Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Brandenburg;
2005.01.11 – Vertrag zwischen dem Land Brandenburg und der Jüdischen Gemeinde – Land Brandenburg;
2003.11.19 – Staatsvertrag über die Beziehungen des Landes Berlin zur Jüdischen Gemeinde zu Berlin;
2006.02.20 – Vertrag des Landes Berlin mit der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz.

Thus: The era of concordats has not gone. «Le temps des concordats» n'est pas «passé...».

A closer look on the quoted sentences by Alain Boyer can help to explain that:

> «la France est un des seuls pays ou le chef de l'Etat continue à nommer des évêques, comme c'est le cas pour l'archevêque de Strasbourg et l'évêque de Metz dans le cadre du statut local. L'Eglise se souvient des compromissions avec des Etats totalitaires, facilitées ou entrainées par les concordats. Elle apprécie la liberté que signifie la séparation qu'elle ne rejette plus sur le plan dogmatique depuis Vatican II. L'Eglise n'a plus de rétention hégémonique sur la société mais elle veut participer, avoir son mot à dire».

This reflects a perception of concordats which derives from experiences totally different from the German experiences since Weimar

1919 and Loccum 1955. In Germany, the concordats are not an instrument supporting exceptions from the constitutionally guaranteed rights of the Churches; the concordats have not been a reason to deal with the totalitarian governments during the 20th century; the concordats have not weakened the separation of the State and the Churches, sacrificing the Churches' freedom for the sake of unconstitutional privileges, or sacrificing the State's sovereignty for the sake of a Church with hegemonic ambitions.

Evolution of ideas

Apart from this, the new generation of treaties after 1990 shows some differences in detail which reflect a more modern approach.

The treaties of the first and second generations had stipulated that, regarding the successions in the bishops' chairs, the government were entitled to formally doubt an elect's loyalty to the public order, and that the elect was supposed, after his appointment, to take an oath on the Constitution.

For the first generation, these acts were considered to continue the mutual supporting which the parties were familiar with; for the second generation, these acts were considered to be acts of mere courtesy.

The treaties of the third generation after 1990 were much more reserved and cautious about these acts of courtesy.

The idea of the new generation of treaties: the sovereign State is contracting with the holders of civil liberties, free Churches within the State. The sovereign State is representing its public responsibility for the public interest; the Churches are representing their respective responsibility for their mission to be involved in society and, to this end, making use of their civil liberties.

So, the idea has changed. After the treaties between the State and the Churches have been, under the premises of an established Church before 1919, a privilege; or under the premises of the theory of "correlation" between particular rights and subordination, an instrument of continuing "special" relationships; or under the premises of the coordination theory, the only medium for a communication between sovereigns, they are, under the premises of a constitutional framework which is founded on, and centred in, religious freedom, an appropriate medium for a communication between the sovereign State and a free Church.

Appendix texts

Weimar Constitution (1919)

Article 137

(1) There shall be no state church.
(2) The freedom to form religious societies shall be guaranteed. The union of religious societies within the territory of the Reich shall be subject to no restrictions.
(3) Religious societies shall regulate and administer their affairs independently within the limits f the law that applies to all. They shall confer their offices without the participation of the state or the civil community.
(4) Religious societies shall acquire legal capacity according to the general provisions of civil law.
(5) Religious societies remain corporations under public law insofar as they have been such heretofore. Other religious societies shall be granted the same rights upon application, if their constitution and the number of their members give assurance of their permanency. If two or more religious societies established under public law unite into a single organization, it too shall be a corporation under public law.
(6) Religious societies that are corporations under public law shall be entitled to levy taxes on the basis of the civil taxation lists in accordance with Land law.
(7) Associations whose purpose is to foster a philosophical creed shall have the same status as religious societies.

Fundamental Law (Grundgesetz) (1949)

Article 4

(1) Freedom of faith and of conscience, and freedom to profess a religious or philosophical creed, shall be inviolable.
(2) The undisturbed practice of religion is guaranteed.
(3) [...]

Article 7
(1) The entire school system shall be under the supervision of the state.
(2) Parents and guardians have the right to decide whether children shall receive religious instruction.
(3) Religious instruction shall form part of the regular curriculum in state schools, with the exception of non-denominational schools. Without prejudice to the state's right of supervision, religious instruction shall be given in accordance with the tenets of the religious community concerned. Teachers may not be obliged against their will to give religious instruction.

Article 140
The provisions of Articles 136, 137, 138, 139, and 141 of the German Constitution of August 11, 1919 shall be an integral part of this Basic Law.

Treaty of the Land of Saxony-Anhalt and the Protestant Territorial Churches in Saxony-Anhalt (Wittenberg Treaty) (15 September 1993)

The Land of Saxony-Anhalt [...]

and

the Protestant Territorial Church of Anhalt,
the Protestant Territorial Church in Braunschweig (Brunswick),
the Protestant Church of the Saxonian Ecclesiastical Province

as well as

the Protestant Church in Berlin-Brandenburg,
the Protestant Lutheran Territorial Church of Saxony,
the Protestant Lutheran Church in Thüringen (Thuringia)

– expressing their common will to maintain, while respecting the fundamental right of religious freedom and of the mutual

independence of State and Church, the autonomy and the public mission of the Church,
– intending to support, in a liberal society and in a state neutral towards religious and philosophical convictions, the educational, cultural, and caritative activities of the churches in the Land of Saxony-Anhalt,
– respecting and developing the rights and duties which have risen in history and which have, in particular, condensed in the treaty of the Republic of Prussia with the Protestant Territorial Churches of 11 May, 1931 [and others],
– aiming at giving, under new political conditions, the basics of the relations between the State and the Church, as a part of a liberal system, a comprehensive and durable shape,

have agreed on the following:

Article 1 – Freedom of faith and autonomy
Article 2 – Cooperation
Article 3 – Faculties of Theology
Article 4 – Ecclesiastical universities
Article 5 – Religious instruction
Article 6 – Ecclesiastical schools
Article 7 – Protection of the ecclesiastical property
Article 8 – Ecclesiastical corporations, institutes and foundations
Article 9 – Dedication of ecclesiastical buildings
Article 10 – Preservation of ecclesiastical buildings
Article 11 – Patronates
Article 12 – Chaplaincy
Article 13 – Remunerations
Article 14 – Ecclesiastical taxes
Article 15 – Administration of ecclesiastical taxes
Article 16 – Gifts and collections
Article 17 – Exception from fees
Article 18 – Ecclesiastical institutions for social and educational purposes
Article 19 – Religious holidays
Article 20 – Protection of the confessional secret
Article 21 – Ecclesiastical graveyards
Article 22 – Broadcasting

Article 23 – Registration of the ecclesiastical membership with the civil status
Article 24 – Ecclesiastical courts
Article 25 – Parity
Article 26 – Dispute settlement by courtesy
Article 27 [...]
Article 28 [...]

Gli Autori

Giancarlo Aragona – Ambasciatore, è stato membro del Gruppo di Esperti, presieduto dall'ex Segretario di Stato americano Madeleine Albright, incaricato di preparare un rapporto sulla riforma dell'Alleanza Atlantica. È stato, fra l'altro, Ambasciatore d'Italia a Mosca e a Londra, incarichi intervallati – fra il 2001 e il 2004 – dalla nomina a Direttore Generale degli Affari Politici presso il Ministro degli Affari Esteri.

Claudio Bisogniero – Ambasciatore, è Segretario Generale Delegato della NATO. Ha servito nelle rappresentanze diplomatiche di Pechino e Washington, nelle Missioni Permanenti d'Italia alla NATO e alle Nazioni Unite; come membro della delegazione italiana al Consiglio di Sicurezza e come membro della delegazione italiana alla 50^, 51^, 52^ e 53^ Assemblea Generale dell'ONU; è stato, inoltre, Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica e Direttore Generale per le Americhe presso il Ministero per gli Affari Esteri.

Carlo Cabigiosu – Generale di Corpo d'Armata (r.) dell'Esercito Italiano, è *Senior Mentor* presso il NATO *Supreme Allied Command – Transformation* (SAC-T). Nel corso della carriera ha servito come Vice comandante del *NATO Allied Rapid Reaction Corps*; Capo di Stato Maggiore delle Forze NATO nel Sud Europa, Comandante delle forze NATO in Kosovo (KFOR 4) e Comandante del Comando Operativo di vertice Interforze italiano. Dopo il congedo, è stato rappresentante italiano presso il *NATO Senior Official Group* (SOG), per la revisione della struttura di comando operativo dell'Alleanza.

Massimo de Leonardis – Professore Ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e Docente di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. È,

tra l'altro, coordinatore dei corsi di storia del *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Vicepresidente dell'*International Commission of Military History*, Segretario Generale della Commissione Italiana di Storia Militare e membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare.

AntonGiulio de' Robertis – Professore Ordinario di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università di Bari, dove è coordinatore dell'Osservatorio Balcanico Eusino Danubiano. È Vice Presidente del Comitato Atlantico Italiano, Direttore Scientifico della Fondazione "Alcide de Gasperi" per la Pace e la Cooperazione Internazionale (Roma) e membro del *Board of Directors* dell'*International Institute for Peace* di Vienna.

Michael Germann – Titolare della cattedra di Diritto pubblico, Diritto ecclesiastico costituzionale e Diritto ecclesiastico presso la Facoltà di Giurisprudenza della Martin Luther-Universität di Halle-Wittenberg e membro cooptato della Facoltà Teologica; è membro, fra l'altro, della Direzione della Fondazione *Leucorea*, del Consiglio d'amministrazione della Fondazione *Reformiertes Convict*, del Consiglio consultivo dell'*Evangelischen Institut für Kirchenrecht* di Potsdam, del Comitato di selezione della *Studienstiftung des deutschen Volkes*, e del Comitato consultivo delle scuole superiori della Chiesa Evangelica in Germania.

Carlo Jean – Generale di Corpo d'Armata (r.) dell'Esercito Italiano, insegna Geopolitica presso il Link Campus-Università di Malta ed è Presidente del Centro Studi di Geopolitica Economica. Direttore del Centro Militare di Studi Strategici (1988-1990) e Presidente del Centro Alti Studi per la Difesa (1994-1997), è stato Consigliere Militare del Presidente della Repubblica dal settembre 1990 al maggio 1992 e, nel 1997, Rappresentante Personale del Presidente dell'OSCE per l'attuazione degli Accordi di pace di Dayton.

Antonio Li Gobbi – Generale di Divisione dell'Esercito Italiano, è Comandante del Genio delle Forze Operative Terrestri e Ispettore dell'Arma del Genio. Ha partecipato agli interventi ONU in Siria e Israele (1985-87) e agli interventi NATO in Bosnia (1995-96; 1998),

Kosovo (1999) e Afghanistan (2005-2006). Ha prestato servizio presso il Comando Strategico della NATO in Europa (oggi *Allied Command Operations*) in qualità di Capo Ufficio Operazioni ed è stato Direttore per le Operazioni dello Stato Maggiore Internazionale NATO a Bruxelles.

Maurizio Lodovisi – Generale di Squadra Aerea dell'Aeronautica Militare Italiana, è Sotto Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica. Nel corso della carriera ha ricoperto numerosi incarichi operativi e di Stato Maggiore, fra cui quello di Comandante il 2° Reparto Operativo Autonomo operante sulla base aerea di Pristina (Kosovo). Con il grado di Generale di Divisione Aerea è stato inoltre Capo del IV Reparto SGD/DNA (Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale Armamenti), in qualità di Responsabile di tutti i Programmi di Armamento della Difesa (2006-2009).

Fabrizio Parrulli – Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, ha servito, fra l'altro, come addetto all'Ufficio Ordinamento dello Stato Maggiore Difesa; presso lo Stato Maggiore Militare dell'Unione Europea come esperto in *Police/Gendarmerie*, come Capo della 3ª Sezione dell'Ufficio Piani e Polizia Militare e come Comandante del Reparto Addestrativo dei Carabinieri della *NATO Training Mission – Iraq* a Bagdad; nel settembre del 2008 è stato nominato Capo Ufficio Piani e Polizia Militare presso il Comando Generale dell'Arma.

Raimondo Pollastrini – Ammiraglio Ispettore Capo (CP) è stato Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera dal 2007 al 2010. Laureato in Lettere presso l'Università di Firenze e in Giurisprudenza presso l'Università di Genova, ha insegnato all'Accademia Navale di Livorno e all'Istituto di Guerra Marittima; oltre agli incarichi ricoperti in carriera, è stato professore a contratto nelle Università di Genova (2004-2005), Napoli (2005-2006), Cassino e Roma-Tor Vergata (2006-2007).

Pier Paolo Ramoino – Contrammiraglio (r.), è Vice Presidente del Centro Universitario di Studi Strategici e Internazionali (CSSI) dell'Università di Firenze. Ha insegnato materie strategiche nei corsi di Stato Maggiore dell'Accademia Navale di Livorno, nella Scuola di Guerra Aerea di Firenze e presso la Cattedra di Storia delle relazioni

e delle istituzioni internazionali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Già Direttore dei corsi di Stato Maggiore e Comandante dell'Istituto di Guerra Marittima di Livorno, è titolare della Cattedra di Dottrine e strategia presso l'Istituto Superiore dello Stato Maggiore Interforze.

Federico Romero – Professore di storia internazionale dell'Europa presso l'Istituto Universitario Europeo, ha insegnato alla *London School of Economics and Political Science* (1987-90), il *College of Europe* (1990-91), l'Università di Bologna (1992-2000), la *University of New Mexico* (2003) e l'Università di Firenze (2000-10). È stato *Visiting Fellow* presso la *Yale University* e la *Columbia University*. I suoi studi riguardano la politica americana verso la ricostruzione post-bellica dell'Europa; i rapporti tra gli Stati Uniti e l'Italia repubblicana; le strategie americane nella Guerra Fredda e le interpretazioni della politica estera statunitense; la storia internazionale dell'Europa e la sua integrazione.

Ferdinando Sanfelice di Monteforte – Ammiraglio di Squadra (a.), già Rappresentate Militare italiano presso i Comitati Militari della NATO e dell'UE e *Senior Concept Developer* presso il NATO SAC-T. Docente di Studi strategici presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, di Studi strategici presso l'Università di Firenze e titolare del Seminario annuale di Politica del diritto internazionale nel Polo Didattico e Culturale dell'Università degli Studi di Trieste, sede di Gorizia.

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore Membri di prima afferenza*

Professori Ordinari

Prof. Paolo Colombo, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche

Prof. Massimo de Leonardis (Direttore), Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali

Prof. Ugo Draetta, Settore scientifico-disciplinare IUS/14 – Diritto dell'Unione europea

Prof. Lorenzo Ornaghi (Rettore Magnifico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore), Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Vittorio Emanuele Parsi, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Valeria Piacentini Fiorani, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia

Professori Associati

Prof. Silvio Cotellessa, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Marinella Fumagalli Meraviglia, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

Prof. Damiano Palano, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica

Prof. Riccardo Redaelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia

Prof. Andrea Santini, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

* Dati aggiornati al 1° settembre 2011.

Professori aggregati

Prof. Pietro Luca Azzaro, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 – Storia delle dottrine politiche
Prof. Martino Mazzoleni, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Prof. Mauro Megliani, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale
Prof. Enrica Neri, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche
Prof. Beatrice Nicolini, Settore scientifico-disciplinare SPS/13 – Storia e istituzioni dell'Africa
Prof. Gianluca Pastori, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 – Storia delle relazioni internazionali
Prof. Mario Scazzoso, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 – Storia delle istituzioni politiche

Professori a contratto

Prof. Ruben Razzante, Docente di Diritto dell'informazione e di Diritto della Comunicazione per le imprese e i media

Ricercatori a tempo indeterminato

Dr. Elena Maestri, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 – Storia e istituzioni dell'Asia

Ricercatori a tempo determinato

Dr. Luca G. Castellin, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Ignacio Fernando Lara, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Andrea Locatelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 – Scienza politica
Dr. Monica Spatti, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 – Diritto internazionale

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-8311-852-4 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.
Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.
I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

9 788883 118524

euro 15,00